

# **INICIO Y TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS VOCALES EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES (MERCADO 2/2014), LA DESIGNACIÓN DE OPERADORES CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS**

(ANME/DTSA/002/22/M2-2014)

## **1. Marco regulador de las comunicaciones electrónicas**

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 Electrónicas<sup>1</sup> 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

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, detalla el procedimiento a seguir para la definición y análisis de los diferentes mercados de comunicaciones electrónicas, según el marco regulatorio, y el contenido de las obligaciones a imponer.

Con fecha 18 de diciembre de 2020, la Comisión Europea adoptó la Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante de conformidad con la Directiva Marco (Recomendación de mercados)<sup>2</sup>. La Recomendación de mercados incluye una lista de mercados de referencia que, a priori, son susceptibles de ser sometidos a regulación ex ante.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> DOUE L439/23 de 29 de diciembre de 2020.

## **2. Resolución por la que se regulan los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales**

Mediante Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 18 de enero de 2018 se aprobó la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (Resolución de los mercados de terminación móvil de 2018)<sup>3</sup>.

En dicha Resolución se identificó a Telefónica Móviles España S.A.U. (Telefónica), Vodafone España, S.A.U. y Vodafone Enabler España, S.L. (Vodafone), Orange Espagne, S.A.U. y Orange España Virtual, S.L.U. (Orange), Xfera Móviles, S.A. y Más móvil Ibercom, S.A. (Más móvil), Aire Networks del Mediterráneo (Aire Networks), S.L.U, Digi Spain Telecom, S.L. (Digi), Euskaltel, S.A., R Cable y Telecomunicaciones Galicia, S.A., R Cable y Telecomunicaciones Coruña, S.A. y Telecable de Asturias S.A.U. (Euskaltel), Ingenium Outsourcing Services, S.L.U. (IOS), Lycamobile, S.L. (Lycamobile), Procono, S.A. (Procono) y SCN Truphone, S.L (Truphone) como operadores con poder significativo de mercado (PSM) en los mercados de referencia, imponiéndose a estos agentes económicos una serie de obligaciones regulatorias destinadas a resolver los potenciales problemas de competencia identificados.

Los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales se corresponden con el mercado 2 de la Recomendación de la Comisión Europea, de 9 de octubre de 2014, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas susceptibles de regulación ex ante (en adelante, la Recomendación de 2014)<sup>4</sup>.

La Recomendación de mercados, que sustituye a la Recomendación 2014, no incluye este mercado en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante que figura en su anexo.

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

---

<sup>3</sup> Expediente ANME/DTSA/002/17/M2-2014.

<sup>4</sup> DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

mercado anterior, u otros mercados, si tienen motivos suficientes para considerar que el resultado de la prueba de los tres criterios es positivo.

### **3. Habilitación competencial**

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<sup>5</sup>. 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 (Directrices<sup>6</sup>).

Por último, el Reglamento de Mercados desarrolla, a través de sus artículos 2 a 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 los mercados al por mayor de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (mercado 2/2014), 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.

---

<sup>5</sup> Este plazo pasa a ser de cinco y tres años, respectivamente, según lo previsto en artículo 67.5 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>6</sup> DOUE C159/1 de 7 de mayo de 2018.

Por otra parte, el ejercicio de la competencia para la adopción de los actos de instrucción o trámite que deban adoptarse en el curso de los expedientes administrativos relativos a la supervisión y control del mercado de comunicaciones electrónicas corresponde a la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, en virtud de lo establecido en el artículo 25.1.b) de la LCNMC, en relación con el artículo 6 de la misma Ley. Entre tales actos de trámite se encuentran el acuerdo de inicio de un procedimiento, la apertura del trámite de información pública y ordenar la publicación en el BOE de estos actos.

#### **4. Comunicación de inicio del procedimiento**

Mediante el presente escrito se acuerda el inicio de oficio del procedimiento administrativo para la definición y análisis de los mercados al por mayor de terminación de las llamadas vocales en redes móviles individuales, la determinación de operadores con poder significativo de mercado y la supresión, mantenimiento o modificación de las obligaciones específicas impuestas en la anterior ronda de revisión de los mercados, según lo establecido en la Resolución de los mercados de terminación móvil de 2018.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se informa a todos los interesados que el plazo para resolver y notificar el presente procedimiento es de tres meses a contar desde la fecha del presente acuerdo, sin perjuicio de las especialidades que tiene este procedimiento derivadas de la aplicación del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

El presente informe será objeto de un trámite de consulta pública, a fin de que todos los agentes interesados puedan formular sus observaciones a tal efecto. Asimismo, la resolución que se adopte se notificará en los diez días siguientes a la fecha en que hubiera sido dictada, según lo dispuesto en el artículo 40.2 de la LPAC y, en todo caso, antes de que transcurra el plazo de tres meses al que se refiere el párrafo anterior.

Lo establecido en los dos párrafos anteriores se entiende sin perjuicio de las suspensiones en el transcurso del plazo máximo para resolver que puedan producirse de acuerdo con el artículo 22 de la LPAC.

## **5. Sobre el procedimiento de definición de mercados, análisis de competencia, identificación de operadores con poder significativo en el mercado e imposición de obligaciones específicas**

La CNMC llevará a cabo el análisis de los mercados de referencia teniendo en cuenta las Directrices y la Recomendación en la mayor medida posible. De acuerdo con el artículo 17.1 de la LGTel y el artículo 67.1 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas para que un mercado pueda ser objeto de regulación ex ante, será preciso 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 .

Tal y como establece la LGTel, la CNMC llevará a cabo un análisis individual de los mercados identificados, con la finalidad de determinar si cada mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva. En caso contrario, esta Comisión identificará y hará públicos el operador u operadores que tengan un poder significativo de mercado para, finalmente, imponer, mantener o modificar determinadas obligaciones específicas a dichos operadores.

Por el contrario, si se determina que el mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, la CNMC procederá a suprimir las obligaciones que pudieran tener impuestas los operadores por haber sido designados, en análisis anteriores, con poder significativo de mercado.

## **6. Apertura del trámite de información pública**

De conformidad con lo previsto en los artículos 5.1 del Reglamento de Mercados y 83 de la LPAC, se acuerda la apertura del trámite de información pública por el plazo de un mes de duración improrrogable, a contar desde el día siguiente a la publicación del presente acuerdo en el Boletín Oficial del Estado (BOE) para que cualquier persona física y jurídica pueda formular las observaciones o sugerencias que tenga por conveniente y todos los interesados puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes sobre la propuesta adjunta al presente oficio.

Se recuerda a los interesados que, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la LPAC, tienen derecho *“a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados;*

*el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos". Este derecho de acceso a un expediente tiene como única limitación aquellos documentos relativos a materias protegidas por el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, conforme a lo previsto por el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

## **7. Publicación en el BOE**

La notificación del presente acto se realizará mediante su publicación en el BOE, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1 y en el artículo 83 de la LPAC.

Contra el presente acto de trámite no cabe la interposición de recurso administrativo al no concurrir en el mismo los requisitos establecidos en el artículo 112.1 de la LPAC. No obstante, la oposición al mismo podrá ser alegada por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al presente procedimiento.

Barcelona, 16 de septiembre de 2022

LA DIRECTORA DE TELECOMUNICACIONES Y  
DEL SECTOR AUDIOVISUAL

Alejandra de Iturriaga Gandini

## DOCUMENTO 1

# CONSULTA PÚBLICA RELATIVA A LA DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS VOCALES EN REDES MÓVILES INDIVIDUALES, LA DESIGNACIÓN DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

(EXPEDIENTE ANME/DTSA/002/22/M2-2014)

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente procedimiento es la quinta revisión de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales. La cuarta revisión de estos mercados mayoristas fue aprobada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) a través de la Resolución de 18 de enero de 2018<sup>7</sup>.

El mercado mayorista de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales se corresponde con el mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de 11 de febrero de 2014 (en adelante, Recomendación de 2014)<sup>8</sup>. La Recomendación de 2020 (en adelante, Recomendación de mercados)<sup>9</sup>, que sustituye a la Recomendación de 2014, no incluye este mercado

---

<sup>7</sup> Resolución de 18 de enero de 2018 por la que la CNMC aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

<sup>8</sup> 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 común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

<sup>9</sup> 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. DOUE L439/23 de 29 de diciembre de 2020.

en la lista de mercados susceptibles de regulación ex ante que figura en su anexo<sup>10</sup>.

Dado que el mercado mayorista de terminación de llamadas vocales en redes móviles no está enumerado en la lista de mercados contenida en la Recomendación de mercados, será necesario aplicar la denominada prueba de los tres criterios con el fin de determinar si, sobre la base de las circunstancias nacionales, existen razones fundadas que justifiquen el mantenimiento o modificación de la regulación actualmente aplicable al mercado de referencia. La aplicación del test de los tres criterios a este mercado es tratada en detalle en la sección III del presente documento.

Por último, cabe destacar que la Comisión Europea aprobó en diciembre de 2020 el Reglamento de la Euro-tarifa<sup>11</sup>, en virtud del cual se establece una tarifa única máxima a nivel de la Unión Europea para la terminación de llamadas de voz en redes móviles; así como una tarifa única máxima para la terminación de llamadas de voz en redes fijas. Las implicaciones del Reglamento de la Euro-tarifa son tratadas en detalle en la sección III.4 del presente documento.

## II. DEFINICIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

El primer paso en el análisis es la definición del mercado relevante. Éste tiene por objetivo analizar de forma sistemática cual es el conjunto mínimo de productos y servicios que conforman un mismo mercado, delimitando a su vez su ámbito geográfico, para a continuación examinar si existe competencia efectiva en el mismo y, finalmente, concluir si es susceptible o no de regulación

---

<sup>10</sup> En la nota explicativa que acompaña la Recomendación de Mercados, la Comisión Europea explica que la definición de los mercados de terminación sobre la base de la numeración es la más apropiada en vista de la práctica regulatoria, las opiniones recabadas en la consulta pública sobre el Reglamento de la Euro-tarifa y la opinión del BEREC al Reglamento Delegado. Ver European Commission Staff Working Explanatory Note accompanying the 2020 Recommendation on Relevant Markets, SWD (2020) 337, p. 72.

<sup>11</sup> Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020 por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión.



ex ante. Para ello, se tomarán en cuenta los criterios establecidos en las Directrices<sup>12</sup>.

Así pues, a continuación, se describirán los productos o servicios que, por sus características objetivas, sus precios y usos son considerados intercambiables, analizando su sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda y de la oferta.

## 1. Descripción del servicio mayorista

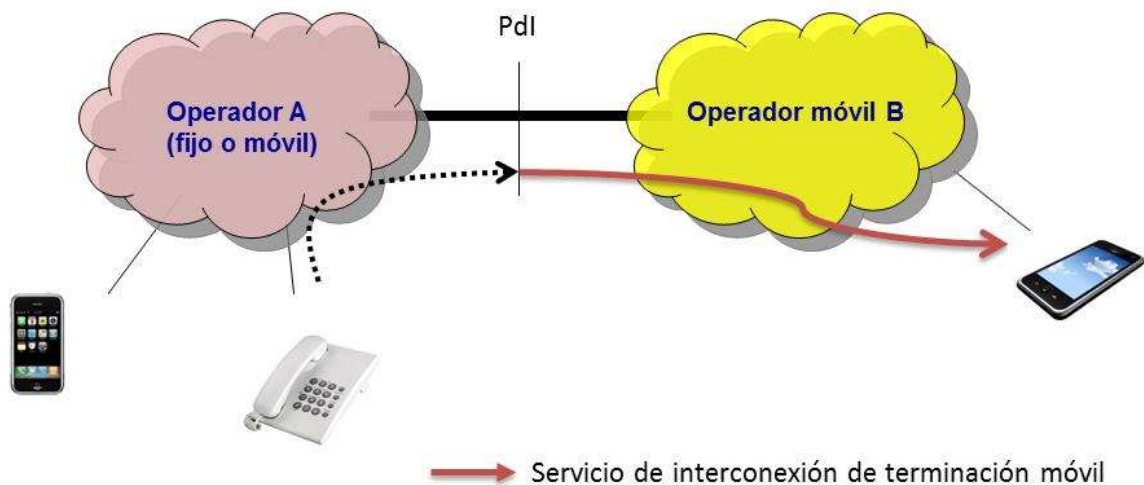
Para que los clientes de diferentes operadores puedan comunicarse entre sí, las redes de estos operadores necesitan estar interconectadas, para lo que deben prestarse unos a otros el denominado servicio de terminación de llamadas de voz. De manera general, la terminación es fija o móvil en función del operador que preste el servicio. Ahora bien, siguiendo las definiciones del servicio de terminación del Reglamento de la Euro-tarifa, así como la opinión de BEREC al respecto<sup>13</sup>, el principal criterio para caracterizar si un servicio de terminación es fijo o móvil viene determinado por el número llamado. Así, se define el servicio de terminación móvil como el servicio mayorista necesario para terminar las llamadas en los números móviles del operador destinatario (operador de terminación).

El servicio de terminación móvil se representa gráficamente en la siguiente figura:

---

<sup>12</sup> Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE (2018/C159/01).

<sup>13</sup> BoR (20) 190 BEREC Opinion on the Draft Delegated Act setting single maximum Union-wide voice fixed and mobile termination rates



- Un cliente del Operador A (fijo o móvil) llama a un cliente del Operador B (móvil).
- Bajo el principio de "pago por el llamante" o *Calling Party Pays (CPP)*, el cliente llamante paga la llamada íntegra al Operador A y el cliente destino no paga nada por recibir la llamada.
- Para cubrir los costes del Operador móvil B, el Operador A abona el servicio de terminación al Operador móvil B.

La terminación móvil es un servicio mayorista que se presta entre operadores de redes. Cada operador móvil lo ofrece al resto de operadores (tanto fijos como móviles), para que éstos puedan completar las llamadas telefónicas que gestionan y que tienen como destino a un abonado con numeración móvil<sup>14</sup> conectado a la red del operador.

Los operadores móviles que prestan servicios de terminación pueden ser operadores móviles de red (en adelante, OMR) u operadores móviles virtuales completos (en adelante, OMV completos), ya que ambos pueden gestionar la terminación de las llamadas recibidas a través de los puntos de interconexión de su red con otros operadores<sup>15</sup>. La diferencia en la prestación del servicio de terminación entre los OMR y los OMV completos radica en que los operadores de red han desplegado su propia red de acceso móvil y no dependen de terceros para prestar sus servicios, mientras que los OMV completos no cuentan con una red de acceso radio propia, y deben contratar esta parte de la red a un OMR. En

<sup>14</sup> La numeración móvil también puede estar asociada a otros usos, tales como atención al cliente o servicios máquina a máquina, de acuerdo con las condiciones de uso establecidas en la Resolución de 27 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles,

<sup>15</sup> Los operadores móviles virtuales prestadores de servicio carecen de red propia y por tanto de puntos de interconexión donde recibir las llamadas con destino a sus clientes móviles.

todo caso, ambos tipos de operadores deben prestar servicios de terminación móvil a todos los demás

## 2. Definición del mercado relevante de producto

De acuerdo con las Directrices, y según la doctrina y jurisprudencia comunitarias *“el mercado de productos o servicios pertinente abarca todos los productos o servicios que son suficientemente intercambiables o sustituibles, no sólo por sus características objetivas, en virtud de las cuales resultan especialmente idóneos para satisfacer las necesidades constantes de los consumidores, sus precios o su uso previsto, sino también por las condiciones de competencia o la estructura de la oferta y la demanda en el mercado de que se trate”*.

Las ANR deben realizar el análisis de sustituibilidad desde el lado de la demanda y de la oferta, evaluando asimismo el grado de competencia potencial.

En las anteriores revisiones se concluía que los mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de telefonía móvil de cada operador incluyen los servicios mediante los que cada operador (OMR y OMV completos) finaliza en su red móvil una llamada de voz originada en la red de otro operador. Los principales argumentos que se esgrimían para alcanzar dicha conclusión eran los siguientes:

- El sistema de facturación de los servicios móviles sigue basado en el principio *calling party pays* (CPP, es decir, el usuario llamante es el que paga), que reduce significativamente la presión a la baja que soporta el operador a la hora de fijar el precio de terminación por parte de los operadores que compran la terminación. Esto es debido a que los usuarios finales del operador que ofrece el servicio de terminación no sufren directamente los cambios de precios de este servicio mayorista, pues bajo el principio CPP el usuario llamado no paga nada por recibir llamadas.
- A nivel minorista, debido al sistema CPP y a que la decisión final de consumo se basa, sobre todo, en el terminal y las llamadas salientes, el comportamiento del usuario llamado no permite concluir que existen formas sustitutivas de comunicación<sup>16</sup> que impidan a los OMR y/o OMV completos elevar el precio de terminación y que debieran ser

---

<sup>16</sup> Las alternativas basadas en la realización de una llamada al número telefónico fijo, la realización de una llamada móvil-móvil on-net (entre usuarios pertenecientes a la misma red móvil) o el envío de un mensaje corto no ejercen una presión competitiva suficiente que justifique la ampliación de la definición del mercado.

consideradas en la definición del mercado de referencia. Para el usuario llamante no hay servicios alternativos con un grado de sustituibilidad suficiente. Las alternativas basadas en la realización de una llamada al número telefónico fijo, la realización de una llamada móvil-móvil on-net (entre usuarios pertenecientes a la misma red móvil) o el envío de un mensaje corto no ejercen una presión competitiva suficiente que justifique la ampliación de la definición del mercado.

- A nivel mayorista, la demanda (procedente de otros operadores fijos y móviles) viene inducida por la demanda a nivel minorista, de manera que el operador del usuario llamante no tiene más opción que terminar la llamada en la red elegida por el usuario llamado y no otra. Por tanto, desde el punto de vista de la sustituibilidad por el lado de la demanda, no hay otra alternativa a la adquisición del servicio de terminación prestado por el operador móvil al cual pertenece el usuario llamado. Tampoco existe sustitución por el lado de la oferta; únicamente el operador móvil del que es cliente el usuario llamado y que ha emitido la tarjeta SIM, es capaz de tener acceso a esta información, y no un hipotético tercero interesado en prestar estos servicios.
- La percepción del servicio de terminación por parte del operador en cuya red se origina la llamada no varía en función de la tecnología utilizada o en función de si el servicio se presta a través de conmutación de circuitos o técnicas IP, dado que dicho operador desconoce en qué tipo de red se encuentra el destinatario de la llamada. Así, y de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica, (i) los servicios de terminación prestados por cada operador móvil a través de redes de distintas tecnologías y (ii) los servicios de terminación prestados mediante conmutación de circuitos y mediante técnicas IP forman parte del mismo mercado de referencia.
- El servicio de terminación de mensajes cortos (SMS) no forma parte del mismo mercado que el servicio de terminación de llamadas de voz en una red móvil individual.

En el marco de la cuarta revisión se analizó si el creciente peso de las ofertas empaquetadas convergentes y las líneas móviles de voz vinculadas a la banda ancha (en adelante, líneas móviles con banda ancha) justificaban una ampliación del alcance del mercado relevante de producto. Se concluyó que esas tendencias del mercado no habían modificado en manera suficiente el patrón de consumo de los usuarios finales y, por tanto, el servicio mayorista de terminación de las llamadas de voz en una red móvil individual constituía un mercado específico.

Como el sistema CPP sigue estando en vigor, se analiza, a continuación, si esa conclusión con respecto al servicio de terminación de las llamadas de voz en la numeración móvil de cada operador (bien OMR bien OMV completo), sigue siendo válida a la vista de la evolución más reciente de las (i) ofertas comerciales y, en particular, la estructura tarifaria y el grado de convergencia de las ofertas empaquetadas y (ii) nivel de penetración de las líneas móviles con banda ancha y, en particular, el uso de las aplicaciones de mensajería instantánea prestadas sobre esas conexiones (en especial, WhatsApp, Telegram y Facebook Messenger) y las aplicaciones para realizar llamadas VoIP (el mismo WhatsApp así como Skype o Viber).

## **A. Ofertas comerciales**

### **a. Estructura tarifaria**

Los operadores móviles comercializan los servicios móviles mediante tarifas planas, que incluyen un volumen (limitado o ilimitado, dependiendo de la modalidad) de llamadas de voz a cualquier operador (fijo o móvil).

Como se explicaba en el marco de la cuarta revisión, esta práctica comercial es consecuencia de la reducción de los precios de terminación y su traslación a los precios finales. Esta práctica además contribuía a consolidar el desconocimiento que los usuarios finales tienen sobre la red a la que están suscritos las personas llamadas (incluso aquellas más habituales).

Por esta razón, se concluía que los usuarios tenían aún menos incentivos y la capacidad para sustituir las llamadas móviles en un escenario en el que los precios de terminación móvil no estuvieran regulados y los operadores volvieran a aplicar precios on-net y off-net.

Esta característica de las ofertas y tarifas móviles se mantiene y no se advierten indicios de que vaya a cambiar de manera significativa en el próximo periodo regulatorio.

### **b. Ofertas empaquetadas y convergencia**

En el marco de la cuarta revisión se constataba que la comercialización conjunta de los servicios fijos y móviles, mediante paquetes convergentes, tenía un carácter meramente comercial y no tanto tecnológico.

Así, productos tipo *home zone*<sup>17</sup>, que comercializaban operadores como *Vodafone* y *Orange*, podrían cuestionar la separación de la terminación entre redes fijas y redes móviles en tanto que la terminación de llamadas dirigidas a los clientes de estos productos se factura como terminación fija cuando el cliente está en su domicilio,

No se observan cambios significativos con respecto a la cuarta revisión. Este tipo de productos sigue teniendo una penetración muy baja y, por tanto, se propone mantener la separación entre la terminación en numeración fija y en numeración móvil.

### **B. Sustitución de las llamadas de voz móvil tradicionales por servicios de mensajería instantánea y llamadas VoIP**

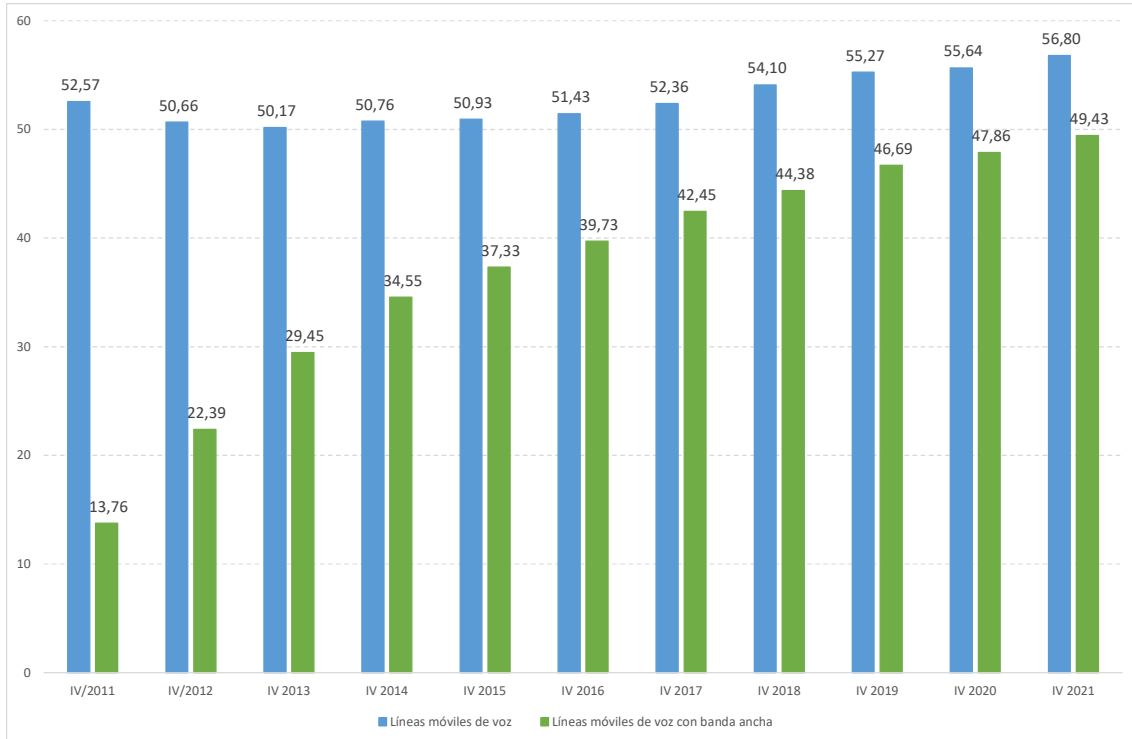
En el marco de la cuarta revisión se constataba que las conexiones de banda ancha móvil tenían cada vez un peso más significativo en el mercado. Como se muestra en el siguiente gráfico, el mercado sigue esta tendencia. En septiembre de 2021 se contabilizan cerca de 49 millones de líneas móviles de voz con banda ancha; un incremento de 9,4 millones de las líneas con respecto a diciembre de 2016<sup>18</sup>. Su peso relativo ha aumentado y representan el 87% del total de líneas de telefonía móvil, 10 p.p. por encima del porcentaje que se registraba a finales de 2016.

---

<sup>17</sup> La terminación de llamadas dirigidas a los clientes de estos productos se factura como terminación fija cuando el cliente está en su domicilio.

<sup>18</sup> Último dato disponible en la cuarta revisión del mercado de referencia.

Gráfico 1: Líneas móviles de voz vinculadas a banda ancha móvil y líneas de telefonía móvil (en millones).

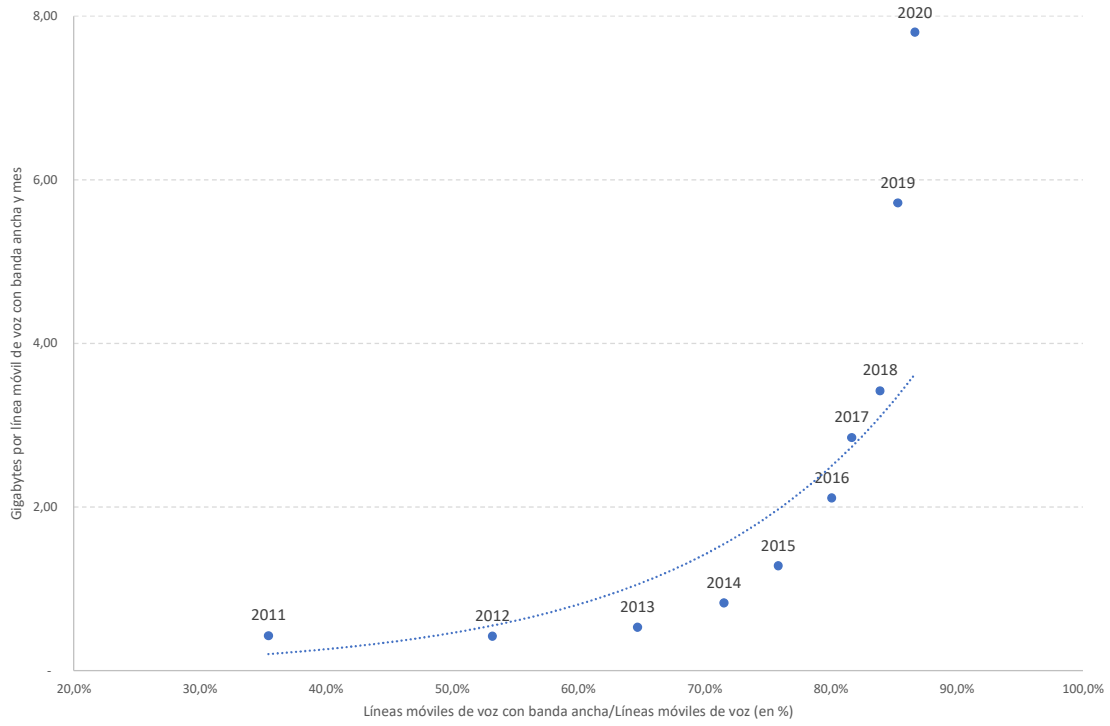


Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

En el marco de la cuarta revisión, se observaba que las aplicaciones de mensajería instantánea prestadas sobre estas conexiones móviles con banda ancha (WhatsApp, Telegram o Facebook Messenger, etc) y las aplicaciones para realizar llamadas VoIP (WhatsApp, Skype o Viber), habían sustituido de manera significativa el servicio SMS, pero no las llamadas de voz tradicional.

El patrón de consumo de los servicios de comunicaciones móviles no ha experimentado cambios notables a este respecto. Como muestran los siguientes gráficos, el mayor peso relativo de las líneas móviles con banda ancha ha traído consigo (i) un aumento exponencial en el volumen de tráfico de datos (ver Gráfico 2) y (ii) una reducción del volumen de SMS interpersonales hasta un nivel de consumo muy bajo (un SMS por línea y mes, ver Gráfico 3).

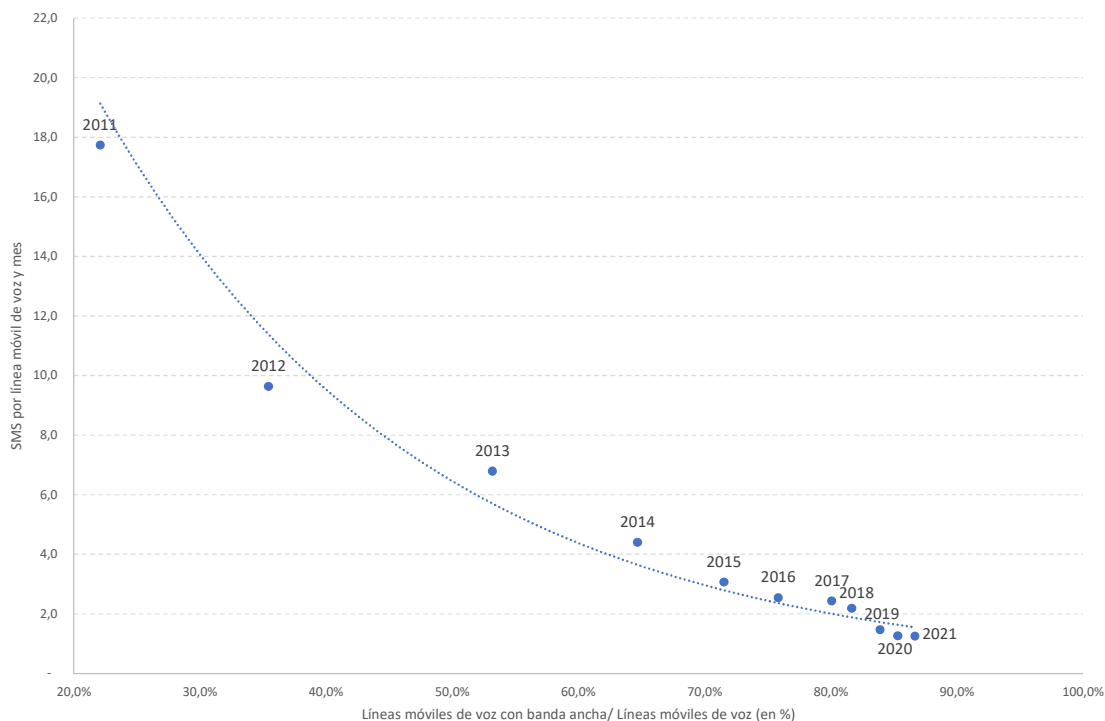
Gráfico 2: Relación entre la penetración de líneas móvil de voz con banda ancha y el tráfico de datos móvil



Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021



**Gráfico 3: Relación entre la penetración de líneas móvil de voz con banda ancha y el tráfico de SMS interpersonales**

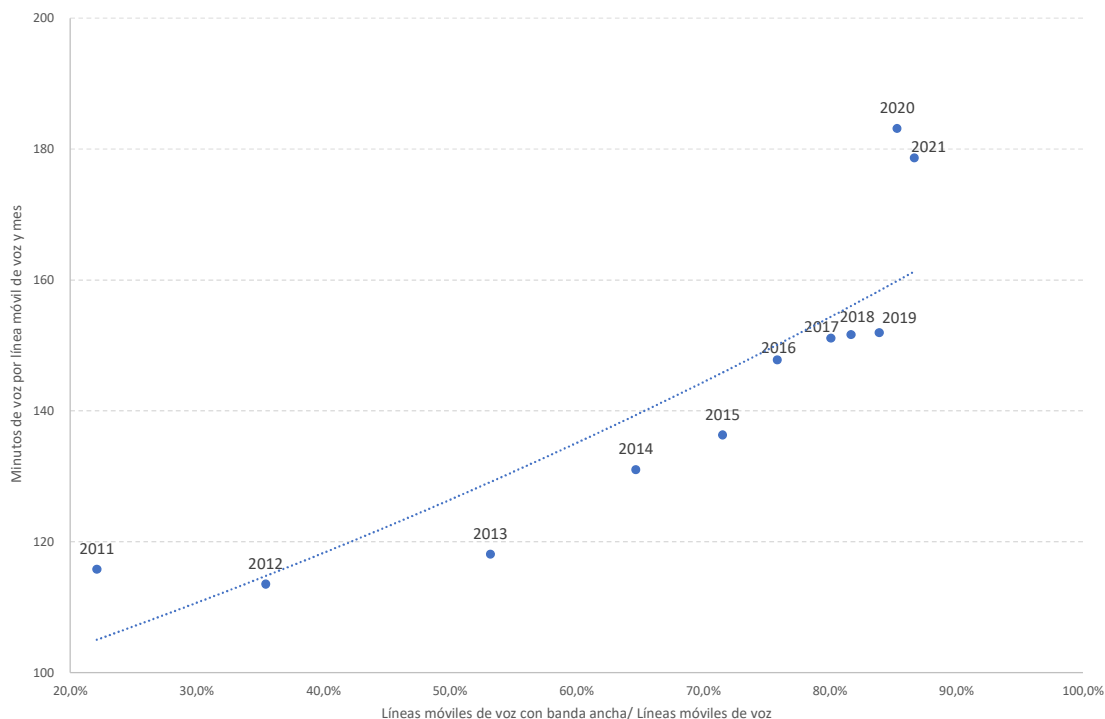


Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

Esta caída del consumo de un servicio móvil tradicional como los SMS no se observa en el servicio de telefonía móvil, que requiere como insumo el servicio mayorista de terminación de llamadas de voz.

Como se observa en el Gráfico 4, entre 2016 y 2019, el tráfico de voz se mantuvo estable en torno a los 150 minutos de voz por línea y mes. Con la irrupción de la pandemia de la COVID-19, el tráfico de voz aumentó, de forma muy acusada, en 2020 y 2021, hasta situarse en torno a los 180 minutos de voz por línea y mes. Si bien no parece que el consumo de la telefonía móvil vaya a subir de forma considerable en los próximos años, tampoco se prevé una caída tan fuerte como la observada en el tráfico de SMS. El tráfico de voz unitario sí podría disminuir y acercarse a los niveles previos a la pandemia, que ya mostraban una cierta estabilidad y estancamiento.

Gráfico 4: Relación entre la penetración de líneas móvil de voz con banda ancha y el tráfico de SMS interpersonales



Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

Cabe, por tanto, concluir que los usuarios finales siguen sin sustituir las llamadas tradicionales de voz por las llamadas VoIP en la misma medida que han sustituido los SMS por la mensajería instantánea, como consecuencia de la creciente (y ya muy elevada) penetración de las conexiones móviles con servicio de banda ancha móvil.

Los consumidores, en el mejor de los casos, podrían no haber aumentado tanto el consumo de la telefonía móvil tradicional como lo hubieran hecho en ausencia de las líneas móviles de voz con banda ancha, pero en ningún caso lo han sustituido, de manera significativa, por las llamadas VoIP.

En resumen, el uso de aplicaciones de llamadas de VoIP no genera unas nuevas presiones competitivas sobre el servicio tradicional de telefonía móvil, de una magnitud suficiente, que justifiquen una definición del producto del mercado de terminación de llamadas de voz más amplia.

### **C. Impacto del origen de la llamada en la definición del mercado de producto**

En la cuarta revisión se concluía que el mercado de referencia estaba constituido por la prestación de servicios de terminación de llamadas vocales hacia números móviles abiertos a la interconexión, independientemente de dónde hubiera sido originada la llamada.

En la presente revisión del mercado de terminación, se mantiene ese enfoque y se incluye en el mercado de referencia la prestación del servicio de terminación de llamadas vocales en la numeración móvil de cada uno de los operadores móviles, con independencia del origen del tráfico: nacional, dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) o fuera del EEE.

Como se explicaba en el marco de la cuarta revisión, este aspecto relativo a la prestación del servicio de referencia no afecta, sin embargo, al proceso de definición del mercado de producto, al ser el servicio de terminación el mismo con independencia del origen del tráfico<sup>19</sup>.

Las implicaciones derivadas de la posible diferenciación de la regulación *ex ante* (en función de si el tráfico de terminación tiene su origen en países del EEE o en terceros países) se trataron al analizar las medidas regulatorias que pueden resultar de aplicación a los operadores declarados con poder significativo de mercado en el mercado de referencia<sup>20</sup>.

### **3. Definición del mercado relevante geográfico**

En línea con la cuarta revisión el alcance de este mercado es nacional ya que no se han detectado ámbitos inferiores en los que las condiciones de competencia aplicables al servicio descrito sean suficientemente distintas respecto al resto del territorio nacional. Los operadores demandan los servicios de terminación a los

---

<sup>19</sup> En su Recomendación de 25 de julio de 2006 relativa a los asuntos AT/2016/1846-1847, relativos a los respectivos mercados mayoristas de terminación en redes fijas y móviles, la Comisión Europea explicaba que cualquier diferenciación del mercado de terminación sobre la base del origen del tráfico parecía a priori injustificada, puesto que desde un punto de vista técnico y económico se trataba siempre del mismo servicio.

<sup>20</sup> Este análisis abordaba la cuestión relativa al significativo diferencial que en muchos casos existía entre los precios de terminación regulados a nivel comunitario (conforme a un criterio de estricta orientación a costes) y los precios de terminación aplicados en terceros países, lo que generaría una transferencia de rentas hacia dichos terceros países. Esta problemática afectaba a los operadores que prestan servicios de terminación en el EEE.

operadores detallados en la sección II.4 en todo el territorio nacional, donde sus clientes finales pueden recibir llamadas.

En definitiva, las condiciones de competencia son homogéneas en todo el territorio nacional y, por tanto, esa es la dimensión geográfica del mercado relevante.

## 4. Conclusión

Se definen los mercados de terminación de llamadas vocales en las redes públicas individuales de telefonía móvil de cada operador (bien OMR, bien OMV completo) como aquellos que incluyen, en cada mercado, los servicios mediante los que cada operador finaliza en los números móviles de su red las llamadas originadas en la red de otro operador. Se incluye dentro de estos mercados la prestación de servicios de terminación de llamadas vocales hacia números móviles abiertos a la interconexión sobre la red del operador considerado, cualquiera que sea el origen de la llamada (móvil, fijo u otro tipo de numeración<sup>21</sup>, tanto nacional como internacional<sup>22</sup>), y cualquiera que sea la tecnología móvil utilizada para llevar a cabo dicha prestación (GSM, UMTS, LTE u otras) y la forma de interconexión (conmutación de circuitos o técnicas IP).

Considerando a los OMR existentes y a los OMV completos activos, tal y como han sido identificados con anterioridad, se definen los siguientes mercados:

- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Telefónica.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Vodafone<sup>23</sup>.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Orange<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Como por ejemplo numeración vocal nómada.

<sup>22</sup> Independientemente de que el origen internacional del tráfico sea intra-comunitario o extra-comunitario.

<sup>23</sup> Incluyendo la numeración móvil de Vodafone Enabler España, en tanto OMV completo integrado en Vodafone.

<sup>24</sup> Incluyendo la numeración móvil de Orange España Virtual e IOS (SUMA Móvil), en tanto OMV completo integrado en Orange.

- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Masmóvil<sup>25</sup>.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Digi.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Truphone.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Aire Networks.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Procono.
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Zinnia Telecomunicaciones, S.L. Unipersonal (Zinnia).
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Avatel Móvil, S.L. Unipersonal (Avatel).
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Alta Tecnología en Comunicacions, S.L. (Altecom).
- Terminación de las llamadas vocales en la numeración móvil de Alai Operador de Telecomunicaciones, S.L. (Alai Telecom).

Por último, se considera que la dimensión geográfica de todos los mercados es aquella zona cubierta por la red del operador que presta los servicios objeto de análisis. Por tanto, los mercados geográficos definidos anteriormente son nacionales.

### **III. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MERCADOS SUSCEPTIBLES DE SER REGULADOS EX ANTE.**

#### **1. La Recomendación de mercados de la Comisión Europea**

De acuerdo con el artículo 15.1 de la LGTel, “[/]a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta la Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados relevantes, las Directrices de la Comisión Europea para el análisis de mercados y determinación de operadores con poder

---

<sup>25</sup> Incluyendo las numeraciones móviles de Yoigo, MásMóvil Ibercom, Euskaltel y Lycamobile en tanto OMV completos integrados en el Grupo MásMóvil. Euskaltel incluye a su vez las numeraciones móviles de Telecable y R Cable.

*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 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 al por mayor y al por menor, y el ámbito geográfico de los mismos, cuyas características pueden justificar la imposición de obligaciones específicas”.*

Como se ha indicado en la sección I, la Recomendación de mercados excluye el mercado mayorista de terminación de llamadas de voz en redes móviles individuales (es decir, el mercado 2 de la Recomendación de mercados de 2014) de la lista de mercados susceptibles de regulación *ex ante*<sup>26</sup>.

La Recomendación de mercados establece asimismo que, al identificar mercados distintos de los recogidos en el Anexo, las ANR han de asegurarse de que se satisfacen acumulativamente los tres criterios preestablecidos para determinar si un mercado puede ser objeto de regulación *ex ante*.

*Así, de acuerdo con el apartado 7 de la Recomendación de mercados: “De conformidad con el artículo 67, apartado 1, del Código, la imposición de obligaciones reglamentarias ex ante solo puede justificarse en mercados que cumplan acumulativamente los tres criterios mencionados en el artículo 67, apartado 1, letras a), b) y c). La presente Recomendación comprende los mercados de productos y servicios que la Comisión, tras observar las tendencias generales de la Unión, halló que cumplían los tres criterios. Por lo tanto, la Comisión considera que estos mercados tienen características que pueden justificar la imposición de obligaciones reglamentarias al menos en algunas zonas geográficas y durante un período previsible. Debe corresponder a las autoridades nacionales de reglamentación examinar en sus análisis de estos mercados si se cumplen los requisitos suplementarios establecidos en el artículo 67, apartado 2”.*

Según el apartado 22 de la Recomendación de mercados, *“Las mencionadas autoridades 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*

---

<sup>26</sup> Según el apartado 42 de la Recomendación de mercados, *“En los mercados enumerados en el anexo de la presente Recomendación ya no se incluyen tres mercados que figuraban en la Recomendación de 2014, dado que no cumplen las condiciones de la prueba de los tres criterios, a saber, los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1), la terminación de llamadas vocales al por mayor en redes móviles individuales (mercado 2) y el acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas [mercado 3.b)]”.*

*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".* Tal es el caso del mercado 3b/2014, que actualmente se encuentra sometido a regulación *ex ante* en España.

En definitiva, es preciso llevar a cabo el denominado test de los tres criterios para determinar si se debe continuar regulando el mercado de referencia.

## 2. El test de los tres criterios

Como se ha visto, al identificar mercados distintos de los que figuran en el Anexo de la Recomendación de mercados, las ANR deberán demostrar que se satisfacen acumulativamente los tres criterios siguientes, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la LGTel:

- la presencia de barreras de entrada, importantes y no transitorias, de tipo estructural, jurídico o reglamentario;
- la existencia de 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 otras fuentes de competencia detrás de las barreras de entrada;
- el hecho de que la legislación en materia de competencia por sí sola resulte insuficiente para abordar adecuadamente las deficiencias del mercado detectadas.

A la hora de valorar la pertinencia de mantener o suprimir la regulación del mercado 2/2014, la CNMC debe aplicar el test de los tres criterios. Para efectuar este análisis, se tomarán en consideración los principios generales contenidos en la Recomendación de mercados, así como en el documento del ERG<sup>27</sup> "*Guidance on the application of the three criteria test*"<sup>28</sup> .

Como se muestra a continuación, el test de los tres criterios requiere, en aplicación de los principios generales anteriormente citados, del análisis de la estructura y la dinámica competitiva.

---

<sup>27</sup> Actual Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE, o BEREC atendiendo a sus siglas en inglés).

<sup>28</sup> ERG (08) 21, junio de 2008.

### **3. Presencia de barreras a la entrada no transitorias de acceso al mercado**

En lo que respecta al primer criterio, dos tipos de barreras de entrada son pertinentes a efectos de la Recomendación 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.

En relación con la existencia de obstáculos estructurales, de acuerdo con el apartado 9 de la Recomendación de mercados, *“Las barreras de entrada estructurales 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 irre recuperables. 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”*.

En lo que se refiere a los obstáculos legales o reglamentarios, la Recomendación señala en su apartado 10 que *“Las barreras jurídicas o reglamentarias pueden tener un efecto directo en las condiciones de entrada o el posicionamiento de los operadores en el mercado pertinente. En los sectores regulados, los 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, la importancia de las barreras jurídicas y reglamentarias en los mercados de las comunicaciones electrónicas está disminuyendo. Por 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”*.

Los mercados de referencia se han definido como la terminación de llamadas vocales en las redes móviles individuales de los operadores. En la cuarta revisión de los mercados de referencia se concluía que sólo el operador propietario de la red móvil es capaz de prestar el servicio de terminación para las llamadas que reciben sus clientes. Se argumentaba que la imposibilidad de acceder al servicio de terminación de otro operador constituía una barrera estructural absoluta al no



permitir a otros operadores competir con el operador en la prestación del servicio de terminación para las llamadas que reciben los clientes de este último.

En el marco de la cuarta revisión también se analizaba si la mayor disponibilidad de tarjetas SIM habilitadas por software podía contribuir, de forma efectiva, a la eliminación de este obstáculo ya que el usuario final estaría en disposición de elegir el operador más apropiado en función de la red del usuario llamante.

Se constataba que la implantación de las tarjetas SIM habilitadas por software no estaba muy extendida y que, en general, la estructura tarifaria de las ofertas móviles se caracterizaba por ser tarifas planas, que incluían con llamadas a cualquier destino nacional (o bien a un mismo precio a cualquier destino nacional). Se argumentaba que, en ese contexto competitivo y con un sistema CPP, el usuario final se preocupaba aún menos por el coste que impone al usuario llamante cuando elige el proveedor de comunicaciones electrónicas.

Por esta razón se concluía que la comercialización de tarjetas SIM habilitadas por software no constituían una fuente de competencia potencial que eliminara la barrera de entrada absoluta derivada de la imposibilidad de acceso a la información de la tarjeta SIM por más de un operador.

En el marco de la presente revisión no se observan cambios significativos en la dinámica del mercado que modifiquen esta conclusión. Por ello, se mantiene la conclusión de que en el mercado siguen existiendo barreras de entrada no transitorias.

#### **4. Tendencia hacia la competencia efectiva**

Como indica la Recomendación de mercados, en su apartado 14, *“Incluso cuando un mercado se caracterice por unas barreras de entrada importantes, otros factores estructurales de dicho mercado pueden indicar que este aún tiende hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. 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 aplicación de este criterio implica examinar el estado de la competencia que hay detrás de las barreras a la entrada, esto es, si en aquellos mercados caracterizados por altas barreras a la entrada, puede existir un número de operadores suficiente que garantice que el mercado tiende hacia la competencia efectiva.

A este respecto, cabe referirse a la condición de monopolista de los OMR y los OMV completos en la prestación del servicio de terminación de llamadas en sus respectivas redes. La existencia de barreras de entrada absolutas impide la entrada de nuevos competidores y, por tanto, los mercados de referencia

seguirán caracterizándose por su estructura monopolística en el próximo periodo regulatorio.

La única restricción competitiva que podría soportar un hipotético monopolista sería la que pudieran ejercer los demandantes del servicio de terminación en una red móvil individual. Un poder compensatorio del comprador suficiente impediría que el servicio de referencia se ofreciera a unos precios excesivos y/o con una calidad insuficiente, esto es, podría evitar que la dinámica competitiva fuera la esperable en una situación de monopolio.

La dinámica competitiva viene en todo caso condicionada por la regulación aprobada en materia de precios de terminación a nivel europeo cuyo impacto se analiza a continuación.

Por esta razón, se analizan por separado las condiciones económicas (precio) y técnicas (calidad y, por extensión, todas las características del servicio diferentes al precio) bajo las que se prestarían el servicio de terminación móvil.

### **A. Consideraciones preliminares**

Como paso previo al análisis de la dinámica competitiva, se muestra la evolución de las principales magnitudes ligadas al servicio mayorista de terminación móvil considerado en su conjunto; en concreto, (i) el tráfico de terminación de voz en redes y los ingresos derivados de su prestación y (ii) el ingreso unitario de las llamadas de voz nacional originadas en redes móviles por los usuarios finales y el ingreso unitario de los ingresos de terminación.

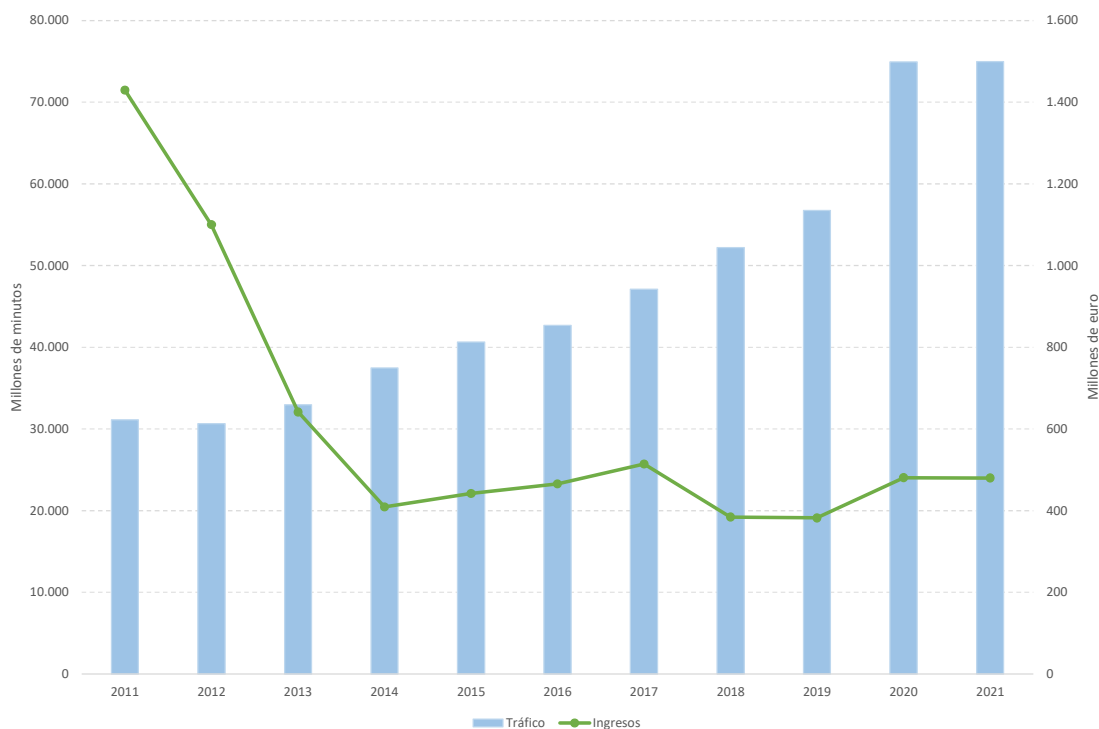
Como se observa en el siguiente gráfico, el tráfico de terminación móvil ha crecido, en consonancia con la evolución del tráfico de voz móvil (ver sección II.2). Cabe destacar el gran aumento que se produjo en 2020, como consecuencia de la irrupción de la pandemia Covid-19, y que se ha mantenido en 2021, año que todavía sigue condicionado por la misma y las medidas que se tuvieron que adoptar para atajarla.

Los ingresos, por su parte, están afectados por las medidas regulatorias relativas a los precios de terminación móvil, que esta Comisión ha adoptado en las sucesivas revisiones de los mercados de referencia.

- Así, como consecuencia de la Resolución de 2013 relativa a la tercera revisión de los mercados de terminación móvil, los ingresos se redujeron, de forma significativa, en 2013 y 2014. Este descenso dio paso a un periodo, comprendido entre 2014-2017, caracterizado por un crecimiento moderado de los ingresos, debido al incremento del tráfico y el mantenimiento del mismo precio de terminación móvil (igual a 1,09 c€/min) durante ese periodo.
- La aprobación de la Resolución de enero de 2018, relativa a la cuarta revisión de los mercados de terminación móvil, trae consigo un nuevo descenso en los ingresos en 2018. Estos se mantienen estables en 2019 y crecen en 2020 como consecuencia del gran aumento del tráfico (antes

señalado, debido a la pandemia) que compensó con creces la bajada del precio regulado de terminación móvil. Los ingresos en 2021 se sitúan prácticamente al mismo nivel que en 2020 (en torno a 480 millones de euros al año) ya que el tráfico apenas ha descendido y se mantiene el mismo precio de terminación.

Gráfico 5: Facturación y tráfico cursado totales por el servicio de terminación móvil



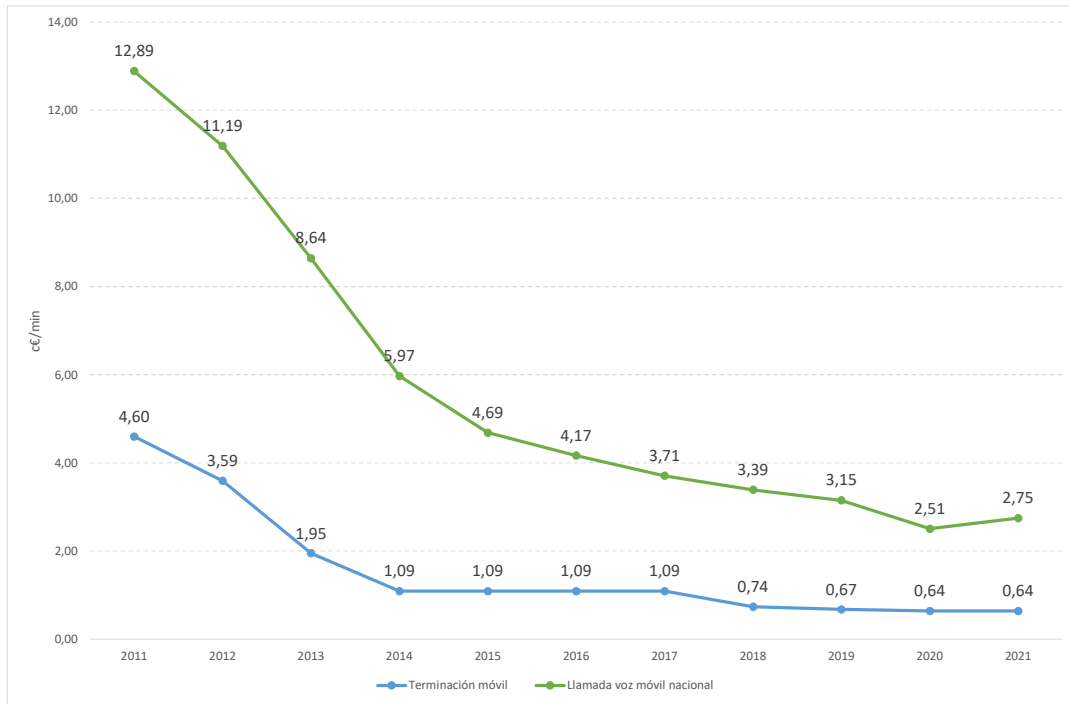
Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

El efecto más importante de la regulación de los precios de terminación móvil se aprecia, en todo caso, en la evolución del precio de las llamadas de voz desde redes móviles para el usuario final.

Como se muestra en los gráficos 6 y 7, la bajada en el precio de terminación móvil ha contribuido a reducir, respectivamente, (i) el ingreso unitario de las llamadas de voz móviles, esto es, el precio del servicio minorista de voz (directamente dependiente de la terminación) y (ii) la diferencia entre el precio de las llamadas on-net y off-net, que generan unas externalidades de red artificiales en beneficio de los operadores establecidos (con bases de clientes grandes) y en detrimento de los nuevos operadores entrantes (con bases de clientes pequeñas).

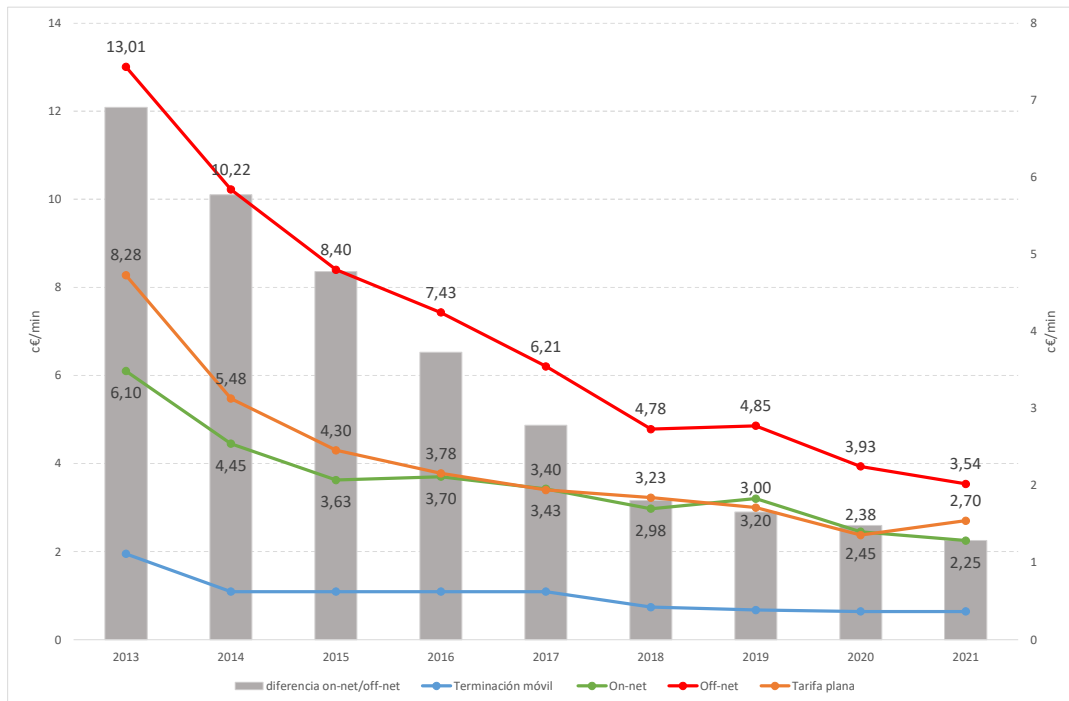
El descenso del precio de terminación ha sido también uno de los elementos que ha facilitado la comercialización de tarifas planas para llamadas móviles, sin restricciones en función de la red de destino. Esta estructura tarifaria se ha generalizado en el mercado y su comercialización ha propiciado un descenso en los ingresos unitarios de las llamadas (ver gráficos 6 y 7).

Gráfico 6: El ingreso medio unitario de las llamadas móviles a nivel minorista y mayorista



Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

Gráfico 7: El ingreso medio unitario de las llamadas de voz móvil medidas por tiempo (on-net y off-net) y bajo en tarifa plana



Fuente: CNMC. Informe trimestral IV 2021

## B. Precio

El principal riesgo sobre la competencia en la prestación de los servicios de terminación móvil se centra en el precio. En ausencia de regulación *ex-ante*, los operadores móviles tienen los incentivos y la capacidad de fijar precios de terminación móvil excesivos con el objetivo de (i) generar economías de red de forma artificial (gracias a la diferenciación entre las tarifas on-net y off-net) y generar una desventaja competitiva sobre los operadores móviles con un base de clientes más pequeñas y (ii) extraer rentas supra-normales por las llamadas procedentes de la redes fijas, que históricamente han mostrado una menor elasticidad al precio.

El Reglamento de la Euro-tarifa establece el precio máximo que todos los proveedores del servicio de terminación móvil (esto es, los OMR y los OMVs completos) podrán aplicar por la prestación del servicio de terminación móvil.

El Reglamento de la Euro-tarifa prevé una senda descendente (*glide-path*, por sus siglas en inglés) hasta la tarifa de terminación móvil (única para todos los países de la UE) que será igual a 0,2 c€/min a partir del 1 de enero de 2024.

En el caso concreto del mercado español, el precio de terminación en 2022 es de 0,55 c€/min. Los precios de terminación móvil desde 2021 hasta 2024 son los siguientes:

Tabla 1: Precio de terminación móvil en España (según el Reglamento de terminación)

	2021	2022	2023	2024
MTR (en c€/min)	0,64	0,55	0,40	0,20

El Reglamento de la Euro-tarifa establece asimismo el alcance de esta regulación y el tratamiento regulatorio relativo a la terminación de llamadas originadas en terceros países. En concreto, según el Reglamento de la Euro-tarifa, la tarifa única de terminación solo es aplicable a aquellos proveedores de terceros países que fijen precios de terminación iguales o inferiores a dicha tarifa única<sup>29</sup>. Este enfoque regulatorio es consistente con la regulación de precios adoptada a este respecto en la cuarta revisión.

<sup>29</sup> “Con el fin de aplicar las tarifas únicas máximas de terminación de llamadas de voz a escala de la Unión de manera abierta, transparente y no discriminatoria, y de limitar la exclusión de las llamadas procedentes de terceros países a lo estrictamente necesario para garantizar la

En conclusión, el Reglamento de la Euro-tarifa garantiza que los mercados de referencia sigan una tendencia hacia la competencia efectiva en lo que concierne a los precios. A partir del 1 de enero de 2024, el precio de terminación móvil será igual a la tarifa de terminación móvil, única para todos los países de la UE, calculada conforme al modelo BU-LRIC puro que establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, en su artículo 75 y el Anexo III.

### **C. Aspectos distintos al precio**

El Reglamento de la Euro-tarifa impide que los OMR y los OMVs completos (en adelante, operadores móviles) actúen como monopolistas en la fijación de los precios de terminación móvil. Sin embargo, dicho reglamento no aborda los aspectos del servicio de terminación móvil distintos al precio.

Esta cuestión se analiza, en primer lugar, desde el punto de vista de la calidad del servicio considerada de manera global. Se analiza la capacidad y los incentivos de los operadores móviles para afectar negativamente a las condiciones técnicas bajo las que prestarían el servicio de terminación móvil a otros operadores (tanto fijos como móviles). Así, en un contexto de ausencia de obligaciones de carácter ex-ante, los operadores móviles podrían denegar el acceso a terceros, esto es, la terminación de llamadas a su numeración móvil y/o discriminar en la prestación de dicho servicio: (i) discriminando entre operadores, esto es, prestando el servicio en peores condiciones a unos operadores frente a otros, o bien discriminando con respecto a sí mismos, esto es, prestando el servicio a terceros en peores condiciones con respecto a la autoprestación.

En segundo lugar, se aborda un aspecto específico de las condiciones técnicas del servicio de terminación como es la prestación del mismo en la modalidad de interconexión IP. Se analiza, hasta qué punto, los operadores móviles, en un entorno de ausencia de regulación ex-ante, tendrían los incentivos y la capacidad de retrasar o discriminar a determinados operadores la posibilidad de interconectarse en IP. Cabe destacar que la modalidad de interconexión utilizada es relevante a efectos de reducir costes de interconexión, especialmente para los operadores pequeños y posibles nuevos entrantes.

---

consecución de los objetivos del mercado interior y garantizar la proporcionalidad, las tarifas fijadas por el presente Reglamento deben aplicarse a las llamadas procedentes de números de terceros países y terminadas en números de la Unión cuando las tarifas de terminación de llamadas de voz aplicadas por proveedores de terceros países a las llamadas originadas en números de la Unión se sitúen a un nivel igual o inferior al de las tarifas máximas de terminación de llamadas de voz fijadas por el presente Reglamento.”

## **a. Calidad del servicio**

Como se ha indicado, los operadores móviles carecen de la capacidad de fijar unos precios de terminación móvil excesivos. Sin embargo, cabe preguntarse si, siguiendo la metodología “modified Greenfield approach”, tendrían los incentivos y la capacidad para prestar el servicio de terminación móvil con una calidad inferior a la que se esperaría en un mercado en competencia.

Como se explicaba en el marco de la cuarta revisión, el que un operador pueda actuar con independencia de sus clientes depende de la posición de éstos en las negociaciones. En general, la fuerza del poder compensatorio de la demanda depende de la capacidad del cliente para cambiar de proveedor, reducir de forma significativa el consumo o incluso dejar de utilizar el servicio ante una subida en el precio.

En el caso de los mercados de referencia un operador móvil debe negociar las condiciones técnicas del servicio de terminación en su red con los restantes operadores móviles, así como con los operadores fijos. Las negociaciones se desarrollan en un entorno de monopolios bilaterales ya que el operador móvil goza de una posición de monopolista en la prestación del servicio de referencia, pero también es demandante del servicio equivalente de terminación que prestan los demás operadores móviles y los operadores fijos.

En este contexto, el poder compensatorio del operador demandante del servicio vendrá condicionado por su capacidad de responder, de manera creíble y efectiva, a las condiciones que tratará de imponerle el operador con el que negocie, esto es, de su capacidad de contraponer las mismas condiciones (con respecto a la terminación en su red) y, de esta forma, disuadir al primero de explotar su condición de monopolista.

A este respecto cabe señalar que las obligaciones ex ante, que se impusieron en la Resolución relativa a la definición y análisis del mercado de terminación fija, limitan la capacidad de actuación de los operadores fijos y, por tanto, no podrían impedir que los operadores móviles se comportaran como monopolistas.

Ahora bien, en un contexto competitivo y regulatorio, en el que (i) la mayor parte de tráfico móvil es generado por usuarios finales con tarifas planas y (ii) los precios de terminación móvil y fija están regulados conforme a un *glide path* descendente, no parece la hipótesis más plausible que los operadores móviles traten de rebajar la calidad del servicio de terminación móvil y prestarlo en unas condiciones peores que las que, por ejemplo, se aplicarían a sí mismos.

Esta estrategia podría generar reacciones equivalentes por parte de sus competidores (e incluso por parte de los operadores fijos, si no estuvieran sujetos a las obligaciones regulatorias actuales), que afectarían negativamente a la calidad percibida por el usuario final del servicio de telefonía móvil, en general.

Los usuarios finales tienen un importante desconocimiento de las redes a las que llaman, máxime cuando la mayor parte de ellos contratan tarifas planas que no diferencian el precio de las llamadas en función de la red de destino. No son, por tanto, capaces de identificar la red o las redes con mala calidad y extenderían esta percepción negativa de la calidad al servicio de telefonía móvil en su conjunto.

Este efecto externo asociado a la decisión individual de uno o varios operadores de prestar el servicio de terminación móvil con una calidad inferior (y las reacciones en cadena que ello provocaría por parte de los restantes operadores móviles) es internalizado por los propios operadores. Estos son los primeros beneficiados en garantizar la interoperabilidad entre las redes móviles y fijas conforme a los parámetros de calidad actuales. De lo contrario, el consumo de la telefonía móvil podría reducirse y producirse una sustitución de las llamadas de voz tradicionales por las llamadas de voz IP prestadas a través de aplicaciones.

En resumen, los riesgos sobre la calidad del servicio de terminación móvil son menores (en comparación con los riesgos sobre el precio) ya que los beneficios de una estrategia de negativa de acceso constructiva de ese tipo no parecen muy elevados.

## **b. Interconexión en IP**

En el ámbito de la provisión del servicio de terminación con una calidad adecuada, es relevante considerar el impacto que tendría en los operadores demandantes la posibilidad de que los operadores móviles pudieran negarse a facilitar la interconexión en IP o retrasar su implementación técnica de forma discriminatoria en función del operador demandante.

Las redes de los operadores -tanto móviles como fijos- están basadas en arquitecturas NGN sobre tecnología IP, por lo que en la anterior revisión del mercado se incluyó la obligación a todos los operadores de facilitar la modalidad de interconexión en IP. El objetivo de esta medida era doble: (i) evitar costes innecesarios a los nuevos operadores entrantes, con redes totalmente basadas en IP, para los que interconectarse mediante la tecnología tradicional de interconexión de circuitos (TDM) supondría incurrir en costes adicionales innecesarios e (ii) incentivar la migración de las interconexiones existentes TDM



hacia IP para el resto de operadores, por ser este tipo de interconexión IP más eficiente desde un punto de vista técnico y económico. La interconexión IP permite gestionar más tráfico con menos equipos e infraestructura de interconexión; todo ello asociado a un menor coste de despliegue y mantenimiento.

Aunque en aquel momento el uso de la interconexión IP era limitado, en la actualidad los operadores móviles con un mayor volumen de tráfico (OMR) ya han desplegado interconexiones respectivamente en esta tecnología y se encuentran en fase de migración del tráfico de interconexión TDM hacia IP. Así pues, se observa un grado de avance significativo en el despliegue de la interconexión IP, aunque a nivel de mercado se espera que ambos tipos de interconexión aún coexistan algunos años.

En este contexto, cabría la posibilidad de que los operadores con mayor tráfico y cuota de mercado a nivel minorista, principalmente los OMR, explotasen las eficiencias de la interconexión IP sin extenderlas al resto de operadores móviles de menor tamaño o a los operadores fijos, retrasando las solicitudes de migración a dicha tecnología, o incluso llegando a rechazarlas.

Sin perjuicio del mayor interés de los operadores móviles en migrar el tráfico IP con aquellos operadores con los que mantengan un mayor intercambio de tráfico, se observa que, desde la imposición de la medida de interconexión IP en los mercados de terminación móvil y fija, (i) el desarrollo de este tipo de interconexión ha crecido paulatinamente y (ii) hay operadores de menor tamaño interconectados en IP con los operadores móviles; de forma directa así como a través del tránsito ofrecido por otros operadores<sup>30</sup>.

A este respecto, cabe señalar que la entrada de nuevos operadores fijos y móviles potenciaría el uso de la interconexión IP frente a la tecnología TDM -esta última en fase de obsolescencia-, pero también potencialmente se incentivaría el uso de servicios de tránsito en IP, que permitirían optimizar el uso de las interconexiones ya desplegadas.

Desde la cuarta revisión, se han resuelto tres conflictos relacionados con la interconexión IP<sup>31</sup>. Todos ellos fueron interpuestos por el mismo operador fijo,

---

<sup>30</sup> Debido a la Oferta de Interconexión Regulada de Interconexión IP de Telefónica, se ha incrementado el número de interconexiones IP con este operador, lo que facilita a su vez la existencia de tránsitos en IP.

<sup>31</sup> En las interconexiones solicitadas se incluían los servicios de terminación en las redes móviles, además de los servicios de originación hacia servicios de tarifas especiales del operador solicitante.

Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga), contra diferentes operadores móviles<sup>32</sup>. En el conflicto entre Dialoga y Telefónica Móviles se solicitaba la migración de la interconexión establecida en TDM hacia IP. Al final no fue necesario intervenir porque esta migración se llevó a cabo satisfactoriamente<sup>33</sup>.

Los otros dos conflictos hacían referencia a peticiones de interconexión directa en IP. En el conflicto interpuesto por Dialoga frente a Euskaltel se constató que no se había llegado a avanzar lo suficiente en la negociación contractual y, por ello, se otorgó un plazo adicional<sup>34</sup>.

Por tanto, esta Comisión, solo tuvo que adoptar medidas en el conflicto entre Dialoga y Xfera Móviles, S.A. (en adelante, Xfera) ya que se constató que se había producido una dilación injustificada en el establecimiento de la interconexión IP<sup>35</sup>.

No se observa, por tanto, una problemática significativa en la prestación del servicio de interconexión IP por parte de los operadores móviles. Asimismo, no consta a esta Comisión que, en un contexto en el que los operadores móviles no están obligados a disponer de una Oferta de Interconexión de Referencia (en adelante, OIR)<sup>36</sup>, se hayan producido situaciones o problemas de tipo técnico que hayan supuesto un perjuicio competitivo a los operadores demandantes del servicio de terminación en relación con las interconexiones IP desplegadas entre operadores.

En consecuencia, vista la escasa conflictividad en el ámbito de la interconexión, la existencia en el mercado de operadores con interconexiones IP y migraciones planeadas a este tipo de interconexión, y la disponibilidad de interconexión en

---

<sup>32</sup> Dialoga Servicios Interactivos, S.A. vs Xfera Móviles, S.A. (CFT/DTSA/166/19); Dialoga Servicios Interactivos, S.A. vs Telefónica Móviles España, S.A.U (CFT/DTSA/011/21); Dialoga Servicios Interactivos, S.A. vs Euskaltel, S.A. (fija y móvil) (CFT/DTSA/027/21).

<sup>33</sup> CFT/DTSA/011/21 – Resolución de 16 de diciembre de 2021 del conflicto entre Dialoga Servicios Interactivos, S.A. y Telefónica Móviles España, S.A.U relativo a la migración de la interconexión a IP.

<sup>34</sup> CFT/DTSA/027/21 – Resolución de 20 de enero de 2022 del conflicto de interconexión directa en IP entre Dialoga Servicios Interactivos, S.A y Euskaltel, S.A.

<sup>35</sup> CFT/DTSA/166/19 – Resolución de 17 de diciembre de 2020 del conflicto de interconexión interpuesto por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. frente a Xfera Móviles, S.A. por no haber alcanzado un acuerdo de interconexión directa entre sus redes.

<sup>36</sup> En las OIR se detallan los procedimientos, plazos y aspectos técnicos ligados a la interconexión IP

tránsito en IP, no se aprecia un riesgo significativo de comportamiento anticompetitivo por parte de los operadores móviles.

#### **D. Conclusión**

El mercado tiende hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente y, por tanto, no se cumple el segundo criterio. El Reglamento de la Euro-tarifa garantiza que el precio de terminación en numeración móvil sea el que se observaría en un mercado competitivo.

En cuanto a los aspectos no relacionados con el precio, como posibles negativas de acceso y/o discriminación en las condiciones de prestación del servicio, no se aprecia que, en el contexto actual y futuro, los operadores móviles vayan a incurrir en ese tipo de prácticas. Afectarían negativamente a la calidad del servicio y ello traería consigo, a su vez, una bajada de la calidad del servicio percibida por el usuario final del servicio de llamadas vocales en general.

El establecimiento y la migración de interconexiones a IP que se ha producido en el mercado y la escasa conflictividad observada muestran, asimismo, que en ausencia de la regulación ex-ante en vigor, no es previsible que los operadores vayan a obstaculizar o incluso rechazar la posibilidad de interconexión en IP para la terminación de llamadas en numeración móvil en el próximo periodo regulatorio.

Además, este tipo de prácticas podrían motivar la adopción de medidas –incluso medidas provisionales– por la CNMC conforme a la normativa de telecomunicaciones, por ejemplo, en el marco de los conflictos que a tal efecto pudieran incoarse<sup>37</sup> o en procedimientos incoados de oficio, en caso necesario, en el supuesto de que los derechos de los usuarios finales o de los agentes que operan en los mercados de referencia pudieran verse afectados<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 28 y 100.2.j) de la LGTel, la CNMC es competente para resolver los conflictos que se susciten entre operadores o entre operadores y otras entidades que se benefician de las obligaciones de acceso e interconexión.

<sup>38</sup> Ver por ejemplo Resolución de 22 de julio de 2010 del conflicto de acceso presentado por Alterna Project Marketing frente a Telefónica Móviles, France Telecom España, Vodafone España, Xfera Móviles y Euskaltel en relación con la imposibilidad de alcanzar un acuerdo para la prestación de servicios SMS Premium (MTZ 2009/822).

## 5. Suficiencia del Derecho de la competencia

De acuerdo con el apartado 17 de 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”*.

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.

Como se ha explicado, el Reglamento de la Euro-tarifa impide la generalización de unos precios de terminación móvil excesivos. En lo que concierne al resto de aspectos no relacionados con el precio, la propia dinámica competitiva parece garantizar que las condiciones técnicas bajo las que se prestará el servicio de terminación móvil serán adecuadas.

En todo caso, resulta procedente analizar en qué medida, en un contexto regulatorio marcado por el Reglamento de la Euro-tarifa, la aplicación del Derecho de la competencia sería suficiente para abordar de manera efectiva las posibles prácticas anticompetitivas que los operadores móviles pudieran llevar a cabo en aspectos no relacionados con el precio, ya sea de tipo técnico (tipo de interconexión, ubicación de puntos de interconexión, ...) u organizacional (procedimientos, plazos) a la hora de prestar el servicio mayorista de terminación en sus respectivas redes, que pudiera retrasar su disponibilidad o incluso llegar a impedirla.

Con este objetivo, se analizan una serie de elementos a fin de determinar si el derecho de la competencia es una herramienta eficaz para evitar posibles comportamientos que podrían afectar a la dinámica competitiva del mercado de referencia.

## **A. Grado de generalización de los comportamientos no competitivos**

El derecho de la competencia puede ser considerado como un instrumento suficiente para velar de manera adecuada por el desarrollo del mercado si la probabilidad de intervención administrativa es reducida. Por el contrario, podría resultar necesaria la regulación ex ante en el caso de que la probabilidad de intervención sea más elevada.

Los procedimientos tramitados en los últimos años por el regulador sectorial 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, sólo se han registrado tres conflictos en materia de interconexión de llamadas móviles durante estos años, relativos a la interconexión IP, interpuestos todos ellos por el mismo operador, sobre los que el regulador solo ha tenido que intervenir de forma limitada.

Este dato pondría de manifiesto la baja conflictividad que se da en este ámbito. De hecho, hay un nivel muy alto de interconexiones establecidas entre operadores desde hace años, que han sido ampliadas para incorporar la tecnología de interconexión IP y actualmente se está en fase de migración paulatina del tráfico de interconexión desde las interconexiones TDM tradicionales a las basadas en IP, sin que haya sido solicitada la intervención regulatoria de este organismo.

Cabe destacar asimismo que la LGTel, en su artículo 14.7 a)<sup>39</sup> prevé la posibilidad de obligar a los operadores a interconectarse, de manera que el riesgo de una negativa de acceso y, en concreto, de una negativa a interconectarse y ofrecer el servicio mayorista de terminación móvil, se reduce.

Como ya se ha indicado previamente, en la actualidad es el Reglamento Eurotarifa el que establece la tarifa para terminación de llamadas a nivel europeo, lo que implica que el precio ya no es fijado por la CNMC.

Por tanto, dado lo que antecede, puede concluirse que prospectivamente el grado de generalización de los potenciales comportamientos no competitivos no

---

<sup>39</sup> “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”

es lo suficientemente elevado como para considerar que la intervención administrativa deberá ser frecuente.

## **B. Grado de dificultad que entraña el detectar o probar la existencia de prácticas restrictivas de la competencia**

Los problemas que se pudieran originar en este mercado serían subsumibles en casos relacionados con la competencia, ya que, como se ha indicado con anterioridad, no se puede descartar que los operadores móviles pudieran llevar a cabo prácticas anticompetitivas. En este sentido, cabe resaltar la extensa experiencia con la que cuenta la CNMC, en tanto autoridad de competencia, en el análisis de prácticas restrictivas de competencia en los mercados de telefonía móvil. En dicha experiencia se incluye, por ejemplo, la conclusión de una serie de acuerdos recíprocos entre Telefónica y Yoigo para el acceso mayorista a sus respectivas redes de telefonía móvil<sup>40</sup>, que fue considerada contraria a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.

También en relación con los mercados de telefonía móvil, la autoridad de competencia ha analizado de manera recurrente estos mercados en varias operaciones de concentración notificadas a lo largo de los últimos años<sup>41</sup>.

El elevado número de expedientes tramitados en el mercado de referencia por la autoridad de competencia, unido al carácter no generalizado de las potenciales conductas restrictivas de la competencia, permiten concluir que esta Comisión se encuentra correctamente posicionada para analizar las cuestiones que se puedan plantear en este ámbito.

Por otra parte, el elevado número de operaciones de fusión y adquisición que se han llevado a cabo y han sido sometidas al escrutinio de la CNMC, permite considerar asimismo el control de concentraciones como una herramienta apta para solventar los problemas de competencia que en este ámbito puedan producirse, siempre y cuando los mismos sean consecuencia de los cambios de carácter estructural generados en el mercado por la operación.

---

<sup>40</sup> Resolución S/0490/13 *Acuerdos Telefónica/Yoigo*, de 16 de julio de 2015.

<sup>41</sup> Ver por ejemplo Expte. C-0489/12 *Orange/Simyo* (Resolución de 13 de febrero de 2013); Expte. C/0622/14 *Masmovil Ibercom/Xtra Telecom, Tecnologías Integrales y The Phone House* (Resolución de 5 de febrero de 2015); Expte. C/0635/15 *Masmovil Ibercom / Embou-Ebesis* (Resolución de 26 de febrero de 2015); Expte. C/0642/15 *Masmovil Ibercom / Neo* (Resolución de 16 de abril de 2015); Expte. C/0707/15 *Euskaltel/RCable* (Resolución de 12 de noviembre de 2015); Expte. C/0786/16 *Masmovil/Yoigo* (Resolución de 6 de septiembre de 2016).

### **C. 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 LDC, así como los artículos 40 y 41 del Reglamento de Defensa de la Competencia<sup>42</sup>, habilitan a la CNMC a adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte.

Ante la existencia de una potencial conducta contraria a la normativa de competencia, como por ejemplo prácticas anticompetitivas con relación al 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.

Las potenciales conductas restrictivas de la competencia serían por otra parte fácilmente detectables (por ejemplo, a través de la correspondiente denuncia por parte del operador implicado).

A partir de las notas e informes relativos al desempeño de los mercados de comunicaciones electrónicas que se elaboran con periodicidad mensual, trimestral y anual, así como con requerimientos de información específicos si es necesario, la CNMC supervisará el desarrollo de la competencia en el mercado de terminación de llamadas móviles y estará en disposición de reevaluar las conclusiones aquí alcanzadas en relación con la no satisfacción del test de los tres criterios, en el caso de que detectara un deterioro en la situación competitiva que hiciera necesaria una intervención regulatoria.

Cabe por último señalar que la integración, en el caso español, del regulador sectorial de telecomunicaciones y la autoridad de competencia en un único organismo, tal y como prevé la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y los mecanismos de cooperación que allí se establecen, coadyuvan a que cualquier práctica

---

<sup>42</sup> Aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

potencialmente restrictiva de la competencia pueda ser detectada de manera casi inmediata.

## 6. Conclusiones

Las conclusiones que se extraen del análisis asociado al test de los tres criterios son los siguientes:

- En relación con la existencia de barreras de entrada, no es posible apreciar la superación general de las barreras de entrada al mercado 2/2014, y tampoco se detectan indicios que permitan concluir que los obstáculos existentes pueden ser vencidos en el medio plazo. Se concluye por tanto que el primer criterio se cumple en relación con el mercado de referencia.
- El mercado tiende, sin embargo, hacia una situación de competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente. El Reglamento de la Euro-tarifa garantiza que el precio de terminación móvil se sitúe en el nivel que se observaría en un mercado competitivo. Con respecto a posibles prácticas de negativa de acceso y/o de discriminación en las condiciones técnicas del servicio de terminación móvil, y en particular en lo concerniente a la interconexión en IP, no se observan indicios que acrediten este comportamiento hipotético de los operadores en un contexto de ausencia de regulación de carácter ex-ante.
- La legislación en materia de competencia sería además suficiente para abordar adecuadamente las deficiencias que se puedan detectar en el mercado.

Es decir, no se cumplen ni el segundo ni el tercer criterio, por lo que este mercado no es susceptible de ser regulado *ex ante*.

## IV. SUPRESIÓN DE LAS OBLIGACIONES

Conforme al segundo párrafo del artículo 17.4 de la LGTel, “*en 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 procedido a definir el mercado 2/2014, y ha analizado si el mismo puede ser objeto de regulación ex ante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 del Código y en el artículo 17 de la LGTel. Por los motivos expuestos a lo largo de la presente propuesta, la CNMC estima 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, procede la supresión de las obligaciones previamente impuestas a los operadores móviles en virtud de la Resolución de 18 de enero de 2018, por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas de voz en redes móviles individuales, el análisis del mismo, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

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. 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 efectiva. En todo caso, este plazo transitorio de seis meses no será de aplicación para la obligación mantener un sistema de contabilidad de costes, cuya aplicación cesará con la entrada en vigor de la presente medida.

En razón de lo expuesto, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual propone elevar una propuesta a la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la que se

## RESUELVE

**Primero.-** Aprobar la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales en España.

**Segundo.-** Considerar que los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales 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 y en el apartado 4 del artículo 17 de la Ley General de Telecomunicaciones.

**Tercero.-** Suprimir las obligaciones actualmente aplicables a (i) Telefónica Móviles España S.A.U., (ii) Vodafone España, S.A.U. y Vodafone Enabler España, S.L., (iii) Orange Espagne, S.A.U. y Orange España Virtual, S.L.U. (Orange), (iv) Xfera Móviles, S.A. y Más móvil Ibercom, S.A., (v) Aire Networks del Mediterráneo, S.L.U, (vi) Digi Spain Telecom, S.L., (vii) Euskaltel, S.A., R Cable y Telecomunicaciones Galicia, S.A. y R Cable y Telecomunicaciones Coruña, S.A., y Telecable de Asturias S.A.U., (viii) Ingenium Outsourcing Services, S.L.U., (ix) Lycamobile, S.L., (x) Procono, S.A. y (xi) SCN Truphone, en relación con la provisión de servicios de terminación móvil en virtud de la Resolución de 18 de enero de 2018 por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, una vez transcurrido un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado. Este plazo no será de aplicación para la obligación mantener un sistema de contabilidad de costes, cuya aplicación cesará con la entrada en vigor de la presente medida.