# INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA SOBRE LA PROPUESTA DE LA CMT DE 10 DE OCTUBRE DE 2008, RELATIVA A "DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DE ACCESO (FÍSICO) AL POR MAYOR A INFRAESTRUCTURA DE RED (INCLUIDO EL ACCESO COMPARTIDO O COMPLETAMENTE DESAGREGADO) EN UNA UBICACIÓN FIJA Y DE ACCESO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR, LA DESIGNACIÓN DE OPERADOR CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS"

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de octubre de 2008 tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) un escrito de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), en el que se recoge un documento de la CMT sobre la "definición y análisis de los mercados de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas" (en lo sucesivo denominado como el documento), y mediante el que se solicita a la CNC que emita el preceptivo informe, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y del artículo 3.1 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados).

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El proceso de análisis de los mercados relevantes se inscribe en el contexto más amplio de la reforma del marco reglamentario europeo aplicable a las comunicaciones electrónicas cuyos principios fueron fijados en la directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco).

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, incorpora al ordenamiento jurídico español las directivas que constituyen el nuevo marco normativo en materia de comunicaciones electrónicas.

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

El artículo 10.2 de la Ley 32/2003 y el artículo 3.1 del Reglamento de Mercados establecen que el análisis de los mercados habrá de realizarse previo informe del Servicio de Defensa de la Competencia.

Por su parte, el apartado segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, establece que las referencias de la normativa vigente al Servicio de Defensa de la Competencia se entenderán hechas a la CNC.

Por otra parte, los artículos 25.e) y 34.1.a) de la Ley 15/2007 establecen que el Consejo de la CNC, a propuesta de la Dirección de Investigación, dictaminará sobre las cuestiones en las que la CNC deberá informar de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

Los dos mercados objeto de análisis fueron identificado por la Comisión Europea en su Recomendación de 17 de diciembre de 2007, respectivamente como el mercado número 4 y el mercado numero 5.

## III. PROPUESTA DE LA CMT

En relación con la propuesta de análisis de ambos mercados, procede en el presente informe analizar, en primer lugar, de manera resumida su alcance, prestando especial atención a las diferencias o modificaciones en relación con los análisis de ambos mercados equivalentes (antiguos mercados 11 y 12) realizados en la anterior ronda de análisis de mercados.

El análisis del antiguo mercado 11 de acceso desagregado al por mayor a los bucles y subbucles metálicos (paralelo al actual mercado 4) fue aprobado por la CMT con fecha 11 de mayo de 2006. Por su parte el análisis del antiguo mercado 12 de acceso mayorista de banda ancha (paralelo al actual mercado 5) fue aprobado por la CMT con fecha 1 de junio de 2006.

*A) Mercado 4 (Antiguo mercado 11)*

En el antiguo mercado 11 se había definido el mercado relevante como el mercado mayorista de acceso desagregado a los bucles y subbucles metálicos, incluyendo tanto el servicio de acceso completamente desagregado como el acceso desagregado compartido al par de cobre. Se trata de servicios mayoristas por los cuales el operador que los suministra cede el uso del par de cobre a otro operador, siendo de aplicación tanto a los bucles de abonado como a los vacantes. En el mercado 11 los despliegues basados en fibra óptica se consideraron no incluidos en el mercado por sus bajísimos niveles de despliegue (184.405 accesos de fibra en la red de Telefónica frente a 16,97 millones de pares de cobre). El mercado geográfico se definió como nacional.

En él se identificó a Telefónica como operador con poder significativo en el mercado (PSM), y se le impusieron las siguientes obligaciones:

- Dar acceso a terceros a los elementos necesarios para el acceso desagregado a bucles y sub-bucles de cobre.

- Ofrecer el servicio de acceso al bucle a precios orientados a costes.
- Separar sus cuentas para las actividades relacionadas con el acceso al bucle.
- Publicación de una Oferta de referencia para prestación de servicios de acceso al bucle (Conocida como OBA).
- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso desagregado al bucle.
- Los acuerdos de acceso a bucle y subbucle se formalizarán entre los operadores en un plazo máximo de 4 meses, interviniendo la CMT en caso de conflicto.
- Se prohíbe a Telefónica realizar prácticas de recuperación de abonados por un plazo de 2 meses.

Con anterioridad a estas medidas adoptadas en 2006, desde el 1 de enero de 2001 Telefónica ya venía obligada a prestar el servicio de acceso desagregado al bucle de abonado, en virtud de la anterior regulación sectorial de telecomunicaciones, habiéndose aprobado la primera oferta de referencia de este servicio (OBA) en diciembre de 2000.

La OBA ha sufrido diferentes modificaciones aprobadas por la CMT, siendo de destacar que desde finales de 2007 se encuentra disponible la facilidad de acceso desagregado compartido desnudo que permite a los operadores contratar esta modalidad sin que el usuario deba disponer de un contrato del servicio telefónico básico con Telefónica.

De acuerdo con los datos de la CMT, el número de bucles desagregados en sus dos modalidades ha ido creciendo de manera paulatina, partiendo de 16.296 bucles en 2003, comienza a crecer de manera significativa en 2005 hasta alcanzar los 1,56 millones de bucles desagregados en agosto de 2008 (711.000 son completamente desagregados y 851.000 desagregados compartidos, de los cuales 199.000 son accesos desnudos sin servicio telefónico básico).

El acceso al subbucle no dispone de una oferta de referencia (OBA), y carece de una regulación equivalente a la del bucle en el marco del antiguo mercado 11. La CMT ha resaltado en diferentes resoluciones y en el análisis de mercados 4 y 5 propuesto (apartado II.4.3.3) que la regulación del acceso al subbucle no se considera prioritaria. De facto, el acceso al subbucle no se ha desarrollado en España.

La nueva Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados pertinentes[1] define el nuevo mercado 4 como el acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una

[1] RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 17 de diciembre de 2007 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DOUE 28.12.2007).

ubicación fija. Con ello se ampliaba el alcance del antiguo mercado 11 (limitado a los pares de cobre) para incluir en su ámbito otros posibles medios físicos en la red de acceso (fibra o cable coaxial). La principal razón para esta ampliación viene motivada por el despliegue de las denominadas redes de acceso de nueva generación (NGA) basadas en el uso intensivo de la fibra óptica y su impacto en las actuales redes de acceso basadas en cobre.

En la propuesta de análisis del nuevo mercado 4 elaborada por la CMT, se define el mercado de referencia de producto como el conjunto de infraestructuras que permiten al operador establecer un canal de transmisión hasta el usuario final, incluyendo los servicios mayoristas de desagregación del par de cobre pero excluyendo la desagregación de la fibra. Por ello el mercado de referencia definido por la CMT coincide sustancialmente con el ya definido en el análisis de 2006, dejando excluido del mismo a los bucles basados en fibra. Tampoco se considera dentro del mercado el acceso a las redes de cable, actualmente explotadas en autoprestación. El mercado geográfico se define como nacional. Asimismo, se identifica a Telefónica como operador con PSM en el mercado 4.

Asimismo, en relación con el despliegue de las NGA la CMT señala que, aun sin formar estos elementos parte del mercado de referencia, las autoridades nacionales pueden imponer a los operadores con PSM obligaciones de acceso a conductos, arquetas y otros elementos de obra civil y elementos pasivos, así como a fibra oscura, o acceso a capacidad de los subbucles de fibra en despliegues tipo FTTN[2].

Las principales novedades se producen en relación con las obligaciones a imponer. Dichas obligaciones se dividen en dos grupos, en primer lugar las obligaciones relativas al acceso desagregado a los bucles de cobre (Anexo I del documento) y un nuevo grupo de medidas relativas al acceso a los recursos asociados de la infraestructura de obra civil de Telefónica (Anexo II).

Respecto de las obligaciones recogidas en el Anexo I, se mantienen sin cambios sustanciales las obligaciones ya vigentes derivadas del análisis del antiguo mercado 11. No obstante se introduce un nuevo grupo de medidas adicional (apartado 2.b del Anexo I) que tienen por objeto establecer determinadas cautelas en cuanto a la transformación de la red de acceso actual basada en pares de cobre que se derivará de la implantación de la red de fibra NGA en sus diferentes modalidades FTTx. A modo de resumen las obligaciones que se propone imponer a Telefónica en este ámbito son:

- Proporcionar información detallada sobre los cambios previstos en su red de acceso y sus efectos sobre los pares metálicos (cobre).

[2] A lo largo del presente informe se utilizará la denominación FTTN para designar de manera indistinta las diferentes arquitecturas de bucles que utilizan de manera parcial la fibra óptica manteniendo parcialmente el uso del par de cobre en algún tramo entre la central local y el punto de terminación de red en el hogar del usuario final tales como FFTN (fibra al nodo; *Fiber To The Node*), FTTC (fibra al bordillo; *Fiber To The Curb*), FTTB (fibra al edificio; *Fiber To The Building*). La denominación FTTx se utilizará para definir tanto despliegues tipo FTTH como FTTN.

- Las modificaciones en la red de acceso que afecten al servicio de acceso desagregado a bucles metálicos estarán sujetas a autorización previa de la CMT.
- En los despliegues de fibra al nodo (FTTN), la CMT aprobará unas condiciones para dichos cambios y medidas compensatorias para corregir los efectos sobre el mercado de referencia.
- Se establecen los requisitos para que Telefónica pueda cerrar centrales telefónicas como consecuencia de la implantación de las nuevas NGA, e interrumpir los servicios de desagregación y coubicación. Para ello se distinguen diversos periodos de garantía en función de la tipología de centrales.
    - Con carácter general Telefónica solo podrá iniciar el proceso para interrumpir los servicios de desagregación en una central cuando al menos un 25% de bucles de sus clientes se conecten por medios alternativos al cobre.
    - Centrales incluidas en la OBA o que cuenten ya con bucles desagregados
        - Se establece un periodo de garantía de 5 años para la continuidad de los servicios de desagregación, más 6 meses de periodo de guarda.
        - El periodo de garantía se extenderá por 2 años adicionales si tras los 5 años Telefónica sigue usando pares de cobre.
    - Resto de centrales
        - Preaviso de cierre: 6 meses.
        - Periodo de garantía de 1 año.
        - Periodo de extensión en caso de que telefónica siga usando pares de cobre: 1 año.

En el ámbito del análisis del mercado 4 se han recogido un conjunto nuevo de medidas detalladas en el Anexo II, relativas al acceso a los recursos de obra civil de Telefónica. Ante las modificaciones derivadas del despliegue de las redes de acceso de nueva generación de muy alta capacidad (NGA), la CMT plantea un modelo en el que los operadores alternativos[3] han de desplegar sus propias redes de fibra, pudiendo hacer uso para ello de infraestructura de obra civil (conductos y elementos asociados) de Telefónica. A modo de resumen las principales obligaciones propuestas a imponer a Telefónica son las siguientes.

[3] En el presente informe se utilizará la expresión operadores alternativos para designar a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas que hacen uso de los servicios de desagregación de bucle y de servicios de acceso mayorista indirecto a la banda ancha ofertados por Telefónica. Se excluyen por tanto de este concepto los operadores que disponen mayoritariamente de redes propias de acceso tales como operadores de cable.

- Atender solicitudes razonables de acceso a las infraestructuras de obra civil, y en caso de no disponibilidad de las mismas, acceso subsidiario a fibra oscura.
- Ofrecer el servicio a precios orientados en función de los costes, incluyendo una oferta de precios de referencia (sin necesidad de una oferta de referencia para el servicio, tipo OBA).
- Separación de cuentas para actividades relacionadas con las infraestructuras de obra civil.
- Transparencia en las condiciones de acceso: informar con antelación sobre planes de despliegue de FTTx, información detallada sobre características de la infraestructura en centrales incluidas en la OBA, y a petición del operador para el resto de centrales.
- No discriminación entre terceros y respecto de sí misma en la provisión del acceso mayorista a infraestructuras de obra civil.
- Los acuerdos se formalizarán en 4 meses y la CMT intervendrá en caso de conflicto.

*B) Mercado 5 (Antiguo mercado 12)*

En el antiguo mercado 12 se había definido el mercado de acceso de banda ancha como el conjunto de servicios que permiten, mediante técnicas basadas en tecnologías xDSL, la concentración de tráfico procedente de un número variable de usuarios sobre un único punto de acceso hacia el operador de forma que éste puede prestar servicios de banda ancha utilizando indirectamente la red de acceso del operador suministrador. El mercado geográfico se definió como nacional.

En dicho mercado 12 se identificó a Telefónica como operador con poder significativo en el mercado (PSM), y se le impusieron las siguientes obligaciones

- Atender las solicitudes razonables de acceso.
- Ofrecer el servicio de acceso mayorista a la banda ancha a precios orientados a costes.
- Separar sus cuentas para las actividades relacionadas con el acceso mayorista de banda ancha.
- Publicación de una Oferta de referencia para prestación de servicios mayoristas de banda ancha (Conocida como OIBA), que asegure que no se producen prácticas anticompetitivas.
- Obligación de comunicar precios y ofertas de los servicios minoristas y de nuevos servicios, y de proponer con la antelación suficiente modificaciones en la OIBA que permitan al resto de operadores competir en igualdad de condiciones.
- Obligación de no discriminación en las condiciones de acceso, y de comunicar los parámetros de calidad de los servicios.

- Los acuerdos de acceso se formalizarán entre los operadores en un plazo máximo de 4 meses, interviniendo la CMT en caso de conflicto.

Al igual que en el caso del bucle desagregado, con anterioridad a estas medidas adoptadas en 2006, desde el 1 de enero de 2001 Telefónica ya venía obligada a prestar el servicio de acceso indirecto regional al bucle de abonado (GIGAdsl), en virtud de la anterior regulación sectorial de telecomunicaciones, habiéndose aprobado la primera oferta de referencia de este servicio (incluida en la OBA) en diciembre de 2000.

El servicio de acceso indirecto nacional ADSL-IP comenzó a comercializarse por Telefónica a final de 2003, sobre la base de una oferta comercial al resto de operadores, sin estar incluido en la OBA.

La OBA ha sufrido diferentes modificaciones aprobadas por la CMT, siendo de destacar que desde finales de 2006, como consecuencia del análisis del mercado 12, se ha incluido en la OBA el servicio mayorista nacional ADSL-IP.

De acuerdo con los datos de la CMT, el número total de accesos indirectos en sus dos modalidades han venido decreciendo en los últimos años, como consecuencia del desarrollo de los servicios de desagregación de bucle.

En el caso del servicio regional GIGAdsl, alcanzó su máximo en febrero de 2005 con algo más de 420.000 accesos y ha ido decreciendo de manera gradual hasta alcanzar los 158.911 accesos en agosto de 2008.

Por su parte el servicio nacional ADSL-IP comenzó en diciembre de 2003, alcanzó su máximo en el primer trimestre de 2006 alcanzando casi los 500.000 accesos y ha ido decreciendo hasta alcanzar los 296.127 accesos en agosto de 2008.

La nueva Recomendación de la Comisión Europea sobre mercados pertinentes define el nuevo mercado 5 como el acceso de banda ancha al por mayor, similar al definido en el antiguo mercado 12.

En la propuesta de análisis del nuevo mercado 5 elaborada por los servicios de la CMT, se define el mercado de referencia de producto como el acceso no físico o virtual a la red, incluido el acceso indirecto, en una ubicación física (similar al ya definido en el antiguo mercado 12), con la exclusión de los servicios que proporcionan velocidades de acceso superiores a los 30 Mbps. El mercado geográfico se define como nacional y se identifica a Telefónica como operador con PSM en el mercado 5.

Las principales novedades se producen en relación con la valoración de la competencia en el mercado y las obligaciones a imponer, al haberse identificado dos tipos de zonas geográficas según el grado de competencia efectiva que afronta el operador incumbente, adoptando en consecuencia una diferenciación geográfica de los remedios. Por una parte se fijan unas obligaciones atenuadas en las zonas competitivas (Anexo 3 del documento) y se mantienen sustancialmente obligaciones equivalentes a las del antiguo mercado 12 en las zonas no competitivas (Anexo 4).

La zona competitiva o Zona 1 se ha definido como la cubierta por 264 centrales de telefónica relacionadas en el Anexo 5 del Documento, que cumplen como requisitos el tener un tamaño mínimo de 10.000 pares y que existan al menos tres operadores con red propia compitiendo en la zona (cable con cobertura superior al 60% y dos operadores principales coubicados o alternativamente tres operadores principales coubicados y cuota de Telefónica inferior al 50%). Esta zona cuenta con 2,99 millones de accesos de banda ancha (37,4% del mercado) y 4,58 millones de pares (29,4% del total), y en ella la cuota de mercado de Telefónica se encuentra por debajo del 50% excepto en 14 centrales. El resto de centrales hasta completar las 7.051 que forman la red de telefónica definirían la zona identificada como no competitiva.

Respecto de las obligaciones a imponer a Telefónica en zonas competitivas, recogidas en el Anexo 3, de manera resumida son las siguientes:

- Atender las solicitudes razonables de acceso, manteniéndose de manera provisional las condiciones actuales (OIBA) mientras Telefónica no alcance un acuerdo sobre las nuevas condiciones con los actuales operadores
- Ofrecer el servicio a precios razonables (evitando precios excesivos y estrechamiento de márgenes respecto de un operador eficiente)
- Contabilidad de costes, separación contable, y comunicación de precios minoristas
- La CMT intervendrá en caso de conflicto

Por ello, desaparecen en esta zona obligaciones como la de existencia de una oferta de referencia (OIBA) o la de de precios orientados a costes.

En relación con las obligaciones impuestas a Telefónica en la zona no competitiva (Anexo 4 del documento), se mantienen de forma sustancial las obligaciones ya impuestas en 2006 en virtud del análisis del antiguo mercado 12. Como cuestiones novedosas se incluyen las siguientes:

- Desaparición de las dos modalidades de prestación del servicio (regional en 109 puntos y nacional en un único punto) para pasar a un nuevo servicio único regional prestado sobre un máximo de 20 puntos para demarcaciones de población homogénea, que una vez operativo, reemplazará a los antes existentes.
- Desarrollo de una oferta de referencia más flexible en modalidades (velocidades) y precios que permita una mayor diferenciación respecto de los servicios minoristas de Telefónica.

## IV. OBSERVACIONES

Con arreglo al marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la definición de los mercados y la evaluación del PSM se llevarán a cabo utilizando las mismas metodologías que con arreglo a la normativa sobre competencia.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Mercados prevé que en el desarrollo de estos análisis la CMT solicite informe preceptivo a la autoridad de competencia, para que proceda a una adecuada valoración del grado de competencia existente en los mercados de referencia.

En vista de todo ello, la CNC entiende que el presente informe debe responder fundamentalmente a un doble objeto. Primero, valorar desde un punto de vista técnico el análisis sobre definición de mercados y evaluación del PSM que la CMT realiza. Segundo, valorar el grado de competencia existente en los mercados de referencia y cómo puede verse afectado el mismo en función de las obligaciones ex ante propuestas cuyo diseño la CMT propone.

En relación con este ejercicio, conviene tener presentes varias cuestiones.

Primero, tal y como establece el artículo 3 del Reglamento de Mercados en consonancia con la normativa comunitaria, este análisis debe realizarse siempre desde una óptica prospectiva, para determinar si la ausencia o existencia de competencia efectiva en cada mercado es una situación perdurable y, considerando en este último supuesto, si la supresión de las obligaciones específicas que, en su caso, tuvieran impuestas los operadores podría llevar a alterar la situación de la competencia en el mercado en cuestión.

Segundo, las observaciones recogidas en el presente informe se refieren exclusivamente al análisis de mercados que tiene por objeto la posible imposición de obligaciones ex ante a los operadores con PSM, y no prejuzga en consecuencia la actuación de la CNC en la aplicación de la legislación sobre competencia en estos mercados.

El uso de las mismas metodologías propicia que el mercado pertinente o de referencia definido a efectos de la regulación sectorial corresponda en la mayor parte de los casos con las definiciones del mercado en el ámbito de los expedientes tramitados en aplicación de la normativa sobre competencia.

Sin embargo, en algunos casos, los mercados definidos por la Comisión Europea y las autoridades de competencia en casos relacionados con la competencia pueden diferir de los definidos en la Recomendación de la Comisión Europea y/o de los mercados definidos por la CMT con arreglo al apartado 3 del artículo 15 de la Directiva marco. El apartado 1 del artículo 15 de la Directiva marco deja claro que las Autoridades Nacionales de Regulación (ANR) definirán los mercados a efectos de la regulación ex ante sin perjuicio de los definidos por las Autoridades Nacionales de Competencia (ANC) y por la Comisión Europea en ejercicio de sus

competencias respectivas al amparo de la legislación sobre competencia en casos concretos.

De igual forma la designación de una empresa como poseedora de PSM en uno de los mercados delimitados a efectos de la regulación ex ante no implica automáticamente que dicha empresa sea también dominante a efectos del artículo 82 del Tratado CE o del artículo 2 de la Ley 15/2007. Así se reconoce de manera expresa en las Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (2002/C 165/03).

En la práctica, no puede excluirse que surjan procedimientos paralelos con arreglo a la regulación ex ante y a la legislación sobre competencia con respecto a distintos tipos de problemas en los mercados pertinentes. Por consiguiente, la CNC y otras autoridades de competencia podrán efectuar sus propios análisis del mercado e imponer las soluciones adecuadas con arreglo a la legislación sobre competencia en paralelo con las medidas sectoriales que pueda aplicar la CMT.

Sin perjuicio de que el análisis de la CNC sobre el proyecto de medida de la CMT referente a los mercados 4 y 5 se desarrolle de forma pormenorizada en los apartados siguientes, se recogen a continuación de forma resumida los principales comentarios y conclusiones del informe de la CNC.

1. La consideración de que no se puede concluir hoy por hoy que exista sustituibilidad entre los servicios de acceso de banda ancha y banda ultra ancha en el nivel minorista, lleva en los mercados mayoristas analizados a:

    a. Excluir en el mercado 4, de acceso físico a infraestructuras, el acceso a redes de fibra óptica, lo que podría suponer una vulneración del principio de neutralidad tecnológica.

    b. Excluir en el mercado 5, de servicios mayoristas de acceso de banda ancha, los servicios de acceso de banda ultra-ancha, a velocidades superiores a 30 Mbps.

    Sin embargo, la CNC tiene serias dudas sobre la conclusión de que en el momento actual los servicios minoristas de acceso de banda ancha no constituyan una presión competitiva relevante de los de banda ultra-ancha, ni que, en su caso, la línea de separación entre ambos deba situarse en velocidades superiores a 30 Mbps. Existen elementos de juicio que justifican la existencia de una sustituibilidad asimétrica entre ambos tipos de servicios minoristas y que conllevan que, especialmente en el nivel mayorista, el despliegue de la banda ultra ancha suponga una restricción competitiva para los servicios de banda ancha.

    Como consecuencia de lo anterior, esta CNC considera que el mercado 4 debería incluir el acceso físico a todas las infraestructuras de Telefónica, tanto a las redes de cobre como a las redes de NGA. Ello resulta además coherente con la propuesta de la CMT de imponer obligaciones relativas al acceso a los recursos de obra civil de Telefónica.

En el caso del mercado 5, por razones similares a las anteriores esta CNC considera que la exclusión de los servicios mayoristas de acceso de banda ancha de velocidades superiores a 30 Mbps podría no estar justificada.

2. La distinción propuesta por la CMT entre zonas competitivas y no competitivas se basa en un análisis estático excesivamente dependiente de las cuotas de mercado del actual escenario que, no debe olvidarse, viene condicionado por el conjunto de remedios actualmente en vigor. Tal análisis no tiene en cuenta que la dinámica competitiva de este mercado se establece a escala nacional. Adolece además de una insuficiente perspectiva dinámica que analice la posible evolución del mercado con el marco regulatorio propuesto tomando contrafactual el actual escenario, de manera que se obtengan conclusiones sobre el impacto previsible sobre la competencia efectiva y sobre si realmente procede diferenciar los remedios geográficamente. La CNC considera que resulta prematuro hacerlo.

3. Los remedios propuestos por la CMT en el mercado 5 (que derivan de sus conclusiones sobre definición de mercados relevantes anteriormente expuestas), en la medida en que son más laxos en la zona competitiva propuesta y excluyen la replicabilidad de los servicios de acceso de banda ancha que Telefónica pueda ofertar a velocidades de más de 30 Mbps, podrían resultar inadecuados.

4. Existe una falta de concreción de cuáles pueden ser los posibles escenarios de despliegue de redes NGA por parte de Telefónica, y las consecuencias que pueden tener para el mantenimiento de los niveles de competencia y para la propia estabilidad de la zona competitiva propuesta. La CMT realiza un análisis estático, que no tiene en cuenta el incentivo y la capacidad que podría tener Telefónica para emplear los despliegues de redes NGA con vistas a alterar la dinámica competitiva en los mercados minoristas de acceso de banda ancha, al poder utilizar estos despliegues para desposicionar o debilitar la capacidad competitiva de los operadores que desagregan bucles de cobre, precisamente allí donde tengan mayor cuota de mercado. Adicionalmente, la CMT parece asumir que Telefónica va a desplegar fundamentalmente la tipología de red GPON-FTTH, sin tener en cuenta los efectos que tendría sobre la dinámica competitiva en los mercados que Telefónica utilizase otro tipo de despliegues (p.e. FTTN) y los remedios que, en su caso, serían más adecuados en estos escenarios.

5. Las condiciones propuestas por la CMT de acceso a las canalizaciones de Telefónica podrían ser insuficientes como mecanismo para garantizar una verdadera competencia en infraestructuras entre los distintos operadores de servicios minoristas de acceso de banda ancha. Esta insuficiencia puede derivar de las posibles dificultades para hacer efectivo el mecanismo de acceso a conductos. Entre otras cuestiones, no se han realizado auditorias sobre el estado de la red de canalizaciones de Telefónica, y no se han realizado pruebas piloto con terceros operadores para asegurar la viabilidad del sistema de acceso. Adicionalmente, incluso si se verificase que este acceso a las

canalizaciones de Telefónica es viable técnicamente, se carece de un análisis sobre la viabilidad económica de una competencia en infraestructuras a nivel de despliegue generalizado de redes FTTH por parte de los distintos operadores, en un entorno competitivo en el que Telefónica parece disponer de la ventaja del *first-mover* en el despliegue de estas redes NGA, y en el que ya existe una infraestructura alternativa, el cable, con un grado de penetración bastante elevado. En estas condiciones, un acceso a las canalizaciones que conlleve elevados costes de transacción dificultará aún más que los competidores se decidan a desplegar sus propias redes.

6. La CNC considera que no se puede descartar el riesgo de que los remedios propuestos por la CMT en el mercado 4 para asegurar el mantenimiento de la competencia en el mercado minorista de acceso de banda ancha puedan resultar insuficientes. Para los operadores coubicados en las centrales de Telefónica, el despliegue de redes NGA utilizando las canalizaciones de Telefónica podría no ser viable técnica o económicamente, al tiempo que la desagregación del bucle de cobre y las obligaciones mayoristas propuestas en el marco del mercado 5, podrían no bastar para replicar las ofertas minoristas de Telefónica sobre NGA, lo que les haría perder viabilidad como alternativa competitiva en el medio/largo plazo. Por ello, cabía haber analizado la viabilidad técnica y económica, actual y prospectiva, de otros remedios, como acceso desagregado a las redes NGA de Telefónica o bucle virtual desde sus centrales, así como bajo que premisas podría en su caso plantearse su imposición.

A continuación, las observaciones recogidas en este informe se estructurarán en tres apartados siguiendo la estructura del documento elaborado por los servicios de la CMT, análisis general de los servicios de acceso de banda ancha en España, propuesta de análisis del mercado 4, y propuesta de análisis del mercado 5, incorporando allí donde sea preciso observaciones a los anexos en los que se recogen las medidas propuestas para los distintos mercados.

## IV.1. OBSERVACIONES AL APARTADO 1 DEL DOCUMENTO: SERVICIOS MINORISTAS DE BANDA ANCHA

### IV.1.A) Observaciones en relación con la delimitación de los servicios minoristas de acceso a Internet de banda ancha (apartado I.2 del Documento)

Merece especial atención el apartado dedicado al análisis de servicios de acceso a Internet de banda ultra-ancha, que de acuerdo con el documento incluye los servicios que ofrecen anchos de banda por encima de 30 Mbps. Se identifican estos servicios con el uso de las tecnologías DOCSIS 3 en el ámbito de las redes de cable y con la modernización de las redes de acceso basadas en cobre, mediante la introducción de soluciones basadas en fibra óptica, bien sea de forma completa hasta el hogar de los usuarios (*Fiber To The Home*; FTTH) o de fibra hasta el nodo (FTTN) en sus diferentes modalidades, permitiendo esta última acortar la longitud de los bucles de cobre e incrementar la velocidad de acceso.

Señala a este respecto el documento de una manera sucinta que no es posible establecer en este momento la posible sustituibilidad entre los servicios de banda ancha y los servicios de banda ultra-ancha, y por lo tanto se excluye a éstos últimos de los análisis realizados. Esta conclusión recogida en el apartado I.2.3 plantea importantes repercusiones en los posteriores análisis de los nuevos mercados 4 y 5, que implican en el caso del mercado 5 excluir del mercado relevante de producto los servicios mayoristas que permiten acceso a Internet a velocidades superiores a 30 Mbps.

Justifican los servicios de la CMT esta importante conclusión de una manera sucinta con dos argumentos. En primer lugar destacan la inelasticidad de la demanda hacia mejoras de la velocidad de conexión al constatar que las mejoras de las velocidades medias de acceso que se han producido en los últimos años han venido impulsadas por la oferta y no se han traducido en aumentos de precio. En segundo lugar señalan que no existen en el mercado actual suficientes elementos como para estimar la respuesta de los consumidores ante las futuras ofertas de accesos de banda ultra-ancha. El límite de 30 Mbps para diferenciar banda ancha y ultra-banda ancha parece derivarse de la velocidad anunciada por telefónica para las nuevas ofertas minoristas soportadas sobre accesos NGA (VDSL (FTTN) y FTTH).

La trascendencia de estas conclusiones hace necesario realizar determinadas observaciones.

Primero, hay que cuestionar si el análisis realizado es lo suficiente prospectivo y coherente al mismo tiempo con la realidad que se observa. Existen múltiples referencias y estudios relativos a los servicios que soportarán las NGA, y sobre el ancho de banda que demandarán los usuarios. Véase por ejemplo el Informe Gaptel sobre Desafíos y oportunidades de la banda ancha y otros informes[4]. Estos

[4] Estudio gaptel disponible en http://observatorio.red.es/media/2008-06/1213265109275.pdf
OCDE, Developments in fibre technologies and investment. 25 mayo 2007
Analysys, Predicting UK Future Residential Bandwith Requirements. Mayo 2006

estudios coinciden en señalar que la demanda de ancho de banda en las redes NGA vendrá condicionada fundamentalmente por el acceso a servicios de televisión de alta definición y otros contenidos multimedia, mientras que la demanda de anchos de banda para el servicio de acceso a Internet se prevé que se estabilice en torno a los 10 Mbps de bajada y 5 Mbps de subida.

De acuerdo con ello, los accesos NGA no serán utilizados únicamente como una evolución de los actuales accesos a Internet proporcionando para ello una mayor velocidad, sino que se asemejarán en mayor medida a los actuales accesos multimedia ofrecidos por las redes de cable. No puede por tanto valorarse la posible sustituibilidad únicamente a partir del análisis de la evolución de las ofertas de acceso a Internet en banda ancha.

Los servicios prestados a través de accesos NGA en el medio plazo serían más comparables a los ofrecidos por los operadores de cable, donde sí se aprecia (gráfico I.3.13 del documento) que la proporción de usuarios que contratan triple paquete y TV+Internet supera el 50% del total. Por otra parte, no se recoge en el documento el análisis de aquel segmento del mercado (potenciales demandantes de triple-play) que dispone de servicios de banda ancha (sin TV) y al mismo tiempo ha contratado el servicio de televisión de pago con el operador de TV de pago por satélite que según los datos de la propia CMT[5] cuenta con 2,085 millones de clientes en junio de 2008, un 51,7% del mercado nacional de televisión de pago.

Pero incluso si nos centramos en el análisis de la evolución de las ofertas de acceso a Internet en banda ancha, es cuestionable que la estabilidad de precios observada unida a progresivos aumentos de velocidad deba interpretarse como muestra de la inelasticidad de la demanda y un mercado más estrecho. Cabe también deducir que estamos ante consumidores muy sensibles al precio y que la competencia entre operadores se desarrolla vía mejoras de la calidad o capacidad del producto. Si es así, los accesos NGA constituyen un elemento determinante en la estrategia competitiva de los operadores y una fuente de presión competitiva importante.

A este respecto, a la hora de definir mercados mayoristas es importante no perder de vista que aunque la sustituibilidad entre productos en el minorista resulta determinante hay otras consideraciones a tener en cuenta en la definición de mercados mayoristas. Incluso aunque la sustituibilidad entre productos de diferente capacidad, en este caso anchos de banda, sea limitada en el corto plazo, en la medida en que se compite en esta variable los operadores tienen que afrontar la oferta de estos productos. Además, si se trata de una oferta de servicios que no resulta inmediata y que requiere acometer inversiones relevantes deben anticipar sus planes de desarrollo. Ello anticipa y amplifica la presión competitiva que el lanzamiento de un nuevo producto en el minorista supone en el nivel mayorista. En otras palabras, el anuncio de ofertas de servicios de mayor capacidad como

BSG (Broadband Stakeholder Group), Pipe Dreams? Prospects for next generation broadband deployment in the UK.

[5] Informe II trimestre 2008 http://www.cmt.es/es/publicaciones/anexos/IIT_08.pdf

pueden dar las redes NGA constituye una presión competitiva sobre el resto de competidores que debe ser tenida especialmente en cuenta al definir y analizar mercados mayoristas con fines regulatorios.

A este respecto, conviene recordar que la propia CMT en su resolución de 8 de mayo de 2008 indica "*la intensidad del despliegue FTTH/GPON llevado a cabo por TESAU, en función del cual este operador se encuentra en disposición de llevar a cabo el lanzamiento masivo a nivel minorista de servicios basados en las nuevas redes FTTH/GPON de manera casi inmediata".* En este sentido, Telefónica prevé que en 2010 el 25% de sus bucles tengan la capacidad de dar velocidades de hasta 100 Mbps[6]. De la misma manera, operadores de cable han iniciado ya el lanzamiento comercial de ofertas de acceso de ultra-banda ancha, caso de ONO, que ya está comercializando de forma generalizada a clientes residenciales en Madrid accesos de banda ultra-ancha a 50 Mbps.

En un contexto de esta naturaleza, de inicio de despliegue comercial de los servicios basados en NGA, y tras una experiencia precomercial por parte de Telefónica supervisada por la propia CMT en los últimos meses, hay elementos para considerar que los accesos de ultra-banda ancha supongan una presión competitiva a considerar respecto a los accesos de banda ancha.

A ello se suma que, como se ha señalado de manera reiterada en diferentes estudios, entre las razones para el despliegue de las redes NGA por parte de los operadores incumbentes existen motivos de un peso equiparable a las expectativas de nuevos ingresos provenientes de los servicios que podrán prestarse a través de estas redes. Entre estos motivos se encuentra los ahorros de costes en el mantenimiento de las redes basadas en fibra óptica. Otro importante elemento a tener en cuenta en el análisis económico de la transición hacia la NGA es la importante simplificación en la estructura de la red que permitirá el cierre de un número significativo de centrales telefónicas, con el consiguiente ahorro en costes y con unos importantes ingresos potenciales derivados de una posible venta de los inmuebles correspondientes.

Bajo estas premisas, y a falta de un modelo económico completo y detallado, no ha de asumirse de manera automática que el despliegue de accesos NGA tenga que estar únicamente orientado por el incremento de ingresos que pudiera obtenerse a partir de una sustitución de los actuales servicios de acceso a banda ancha/voz por un paquete mejorado de servicios. Nada impediría que, en una primera etapa, sobre los accesos NGA se puedan seguir ofreciendo servicios equivalentes a los actuales (voz, voz+Internet, banda ancha a velocidades convencionales o ligeramente incrementadas,…) y a un precio semejante para los usuarios finales, en atención a las consideraciones de ahorros de coste antes señaladas.

En vista de lo expuesto, el desestimar la presión competitiva que los accesos NGA suponen puede implicar una vulneración del principio de neutralidad tecnológica, que la Comisión Europea fija en la Nota explicativa ya citada como punto de partida

[6] Ver página 24 presentación corporativa de 20 de junio de 2008 de Telefónica de España. Disponible en http://www.telefonica.es/accionistaseinversores/ing/pdf/080620_TEF_GA_TMT_Santander.pdf

para la delimitación de los mercados minoristas y mayoristas de banda ancha. En particular, las velocidades superiores a 30 Mbps están ligadas a un tipo de tecnología de acceso específico, los accesos NGA, por lo que la exclusión de facto de estas velocidades, sin suficiente análisis del grado de sustituibilidad, está en la práctica excluyendo una parte importante de los accesos NGA del mercado minorista relevante.

Asimismo, lo anterior también puede dar lugar a una vulneración del principio de neutralidad tecnológica en la imposición de remedios, dado que de facto se estaría favoreciendo que Telefónica implemente ofertas minoristas basadas en NGA con velocidades superiores a 30 Mbps, a fin de poder obviar las obligaciones propuestas por la CMT en el mercado 5.

**A modo de conclusión, el criterio expuesto por la CMT en el apartado I.2.3 del documento en el sentido de que pueden no resultar sustitutivos los servicios de acceso de banda ancha y los servicios de acceso ultra-banda ancha (definidos estos como aquellos con velocidades superiores a 30 Mbps), y en consecuencia estos últimos quedan excluidos del análisis, podría no estar plenamente justificado. Según se acreditará más adelante en las observaciones a los apartados II.1 y III.1 del documento, la CNC considera que existen elementos suficientes para considerar que ambos tipos de accesos son sustitutivos.**

### IV.1.B) Observaciones en relación con la evolución de los servicios minoristas de banda ancha (apartado I.3 del Documento)

*IV.1.B.1) Oferta y demanda de servicios minoristas (apartados I.3.1 y 1.3.2 del documento)*

Desde el punto de vista de la oferta, analizados los datos facilitados por la CMT, podrían señalarse como principales conclusiones que las ofertas de Telefónica son uniformes en el ámbito de cobertura de su red (sujeto a las limitaciones antes señaladas), de la misma manera las ofertas de los operadores de cable no presentan diferenciación para los clientes situados en sus zonas de despliegue. Es también el caso de los operadores que hacen uso de los servicios mayoristas de Telefónica (20% del mercado) en los que se aprecia una cierta diferenciación en precios previsiblemente relacionados con aquellas zonas en las que disponen de servicios de desagregación de bucle respecto de aquellas zonas en las que hacen uso de las modalidades de acceso indirecto a la banda ancha, reflejando con ello previsiblemente los diferentes precios mayoristas para ambos servicios.

Cabe señalar asimismo que en el análisis realizado, únicamente se efectúa una comparación en relación con los servicios de acceso a Internet empaquetados con los servicios de voz, y no se analizan posibles escenarios en cuanto a la disponibilidad de otros servicios multimedia y en especial de servicios de televisión IP (IP-TV), que previsiblemente jugarán un importante papel en el futuro en la estrategia competitiva de los operadores. Se concluye en el documento que los usuarios adquieren servicios de banda ancha empaquetados con servicios de voz,

y que otros empaquetamientos no suponen una diferenciación suficientemente valorada por los usuarios (ver apartado I.3.2.3).

Sin embargo, es necesario señalar que la valoración respecto de la penetración del triple paquete y de los servicios de TV+Internet recogida en el Gráfico I.3.13 adolece de ciertas limitaciones.

Como cuestión esencial es necesario valorar los datos a partir de la penetración de esta clase de empaquetamiento en las zonas en las que es ofrecido comercialmente de manera efectiva. No se dispone a estos efectos de información sobre las zonas en las que los diferentes operadores ofrecen estos servicios, a efectos de ponderar los datos de penetración exclusivamente sobre las zonas donde existe oferta del servicio.

En segundo lugar ha de indicarse que para valorar la aceptación de servicios empaquetados con TV habría de centrarse el estudio en el segmento residencial, dada la limitada demanda de estos servicios por parte de las empresas. En el caso de Telefónica por ejemplo, la penetración del 12,1% de triple paquete en 2007 señalada en el documento se elevaría hasta casi el 17% si se considera únicamente los accesos de banda ancha residenciales.

Por último ha de recordarse que en España el satélite es la tecnología predominante para el servicio de televisión de pago, al contar el operador de esta modalidad con un 51,7% del total de clientes. Procedería valorar por ello, a la hora de analizar la demanda de servicios triple-play, el número de clientes que no contratan un triple paquete de manera empaquetada, pero crean su propio servicio a partir de las ofertas de empaquetamientos de voz y acceso de banda ancha unido al servicio de TV de pago por satélite.

Un buen indicador sobre la valoración de las ofertas empaquetadas de servicios de banda ancha con TV y ofertas de triple paquete puede obtenerse a partir de los datos de operadores de cable, dado que en general estos servicios se ofrecen de manera generalizada a los usuarios por parte de estos operadores sin restricciones geográficas más allá de la limitación de cobertura de sus propias redes. En este caso la penetración de servicios que incluyen banda ancha y TV sube hasta el 50,8% del total, pudiendo ser incluso superior si el análisis se hubiera centrado en el segmento residencial.

En conclusión, la valoración que los usuarios hacen de las ofertas empaquetadas de servicios de banda ancha con servicios de TV y triple paquete, podría ser superior a la reflejada en el análisis de la CMT.

*IV.1.B.2) Situación competitiva de los servicios de acceso a Internet (apartado I.3.3 y I.3.4 del documento)*

Tras un primer análisis resumido sobre la situación competitiva a nivel nacional, el documento recoge un análisis en ámbito inferior al nacional, partiendo de la central local de Telefónica como unidad geográfica de referencia.

La CMT realiza este análisis sobre la base de que en el nivel minorista pueden existir presiones competitivas diferenciadas por zonas, todo ello sin perjuicio de

que la CMT considere que el ámbito geográfico relevante de los mercados 4 y 5 sea nacional, lo que implica que no considera que las dinámicas competitivas de las distintas zonas sean lo suficientemente diferenciadas como para justificar ámbitos geográficos relevantes más reducidos.

En relación con el análisis en el ámbito inferior al nacional, la CMT encuentra una correlación entre nivel de desarrollo económico y las zonas en las que hay más infraestructuras alternativas (cable u operadores coubicados), hallándose una correlación positiva entre ambos.

No obstante, la CMT opta por utilizar como unidad geográfica de referencia las centrales de Telefónica, considerando que permite establecer una mayor correlación con las presiones competitivas recibidas por Telefónica y, en su caso, facilita la implementación de remedios diferenciados.

La CMT llega a la conclusión de que existen determinadas zonas en las que la presencia de operadores alternativos es lo suficientemente intensa como para considerar que existen presiones competitivas relevantes sobre Telefónica.

Para ello, la CMT plantea una serie de criterios alternativos (nº bucles por central, cobertura de operadores de cable en el área de la central y operadores significativos coubicados), y llega a la conclusión de que es una zona competitiva la que abarca el conjunto de centrales en las que se cumplen cumulativamente los dos siguientes criterios,

— La central de Telefónica cuenta con más de 10.000 bucles, y

— En la zona de la central existen tres operadores significativos compitiendo con Telefónica. La CMT considera que hay tres operadores significativos cuando

- En la central están coubicados Orange, Jazztel y Vodafone (Tele2), y la cuota de Telefónica es inferior al 50%, o
- En la central están coubicados al menos dos de los anteriores operadores (Orange, Jazztel y Vodafone), y la cobertura del operador de cable en el área cubierta por dicha central supera el 60%.

Para llegar a este conjunto, la CMT se basa en un análisis de cuotas de mercado medias de Telefónica en cada conjunto posible de centrales, en diferentes escenarios relativos a la cobertura de las redes de cable, y a la presencia de operadores coubicados.

Asimismo, la CMT adopta a lo largo de todo el análisis el criterio de considerar que las presiones competitivas de los operadores alternativos, en particular el cable, son relevantes en aquellas zonas en las que la cuota de Telefónica cae por debajo del 50%. Dicho criterio se basa, según se reitera en diferentes ocasiones a lo largo del documento, en que *“una cuota de mercado superior al 50% indica, salvo*

*circunstancias excepcionales, la existencia de un operador dominante (apdo. 75 de las Directrices[7])"*.

Esta opción tendrá una incidencia decisiva en la definición final sobre las zonas consideradas competitivas y no competitivas con un impacto directo en las medidas adoptadas como resultado del análisis del mercado 5.

A la luz de todo lo anterior cabe realizar algunas consideraciones en relación con el análisis basado en cuotas[8].

- Cuotas inferiores al 50% no necesariamente implican que no exista poder de mercado. En este sentido, el apartado 75 de las directrices señala asimismo que *"…se considera que las empresas con cuotas inferiores al 25 % no es probable que ocupen una posición dominante (individual) en el mercado correspondiente En la práctica decisoria de la Comisión, la inquietud por una posible posición dominante individual sólo suele plantearse en el caso de empresas con cuotas de mercado superiores al 40 %, aunque la Comisión puede en algunos casos preocuparse por una posible posición dominante con cuotas de mercado inferiores…"* Por tanto, aún partiendo de la base, como veremos, de que el análisis de la cuota de mercado debe completarse con otros elementos, nada impediría siguiendo la lógica empleada en la propuesta, haber tomado como referencia cuotas del 40%, en lugar del 50%.
- La CMT ha hecho un análisis de conjuntos de centrales, sin realmente analizar la situación competitiva central por central, cuando esta es en principio la unidad geográfica de referencia escogida. Para determinar si una zona es competitiva se apoya en que en el conjunto de centrales que cumplen los criterios escogidos la cuota media de Telefónica es inferior al 50%, aunque no es necesario que en todas y cada una de ellas la cuota de Telefónica esté por debajo de ese 50%. Esto lleva a que en la zona competitiva haya centrales en las que la cuota de Telefónica está por encima del 50%.
- A la hora de tomar decisiones regulatorias, las cuotas de mercado de un ejercicio por sí mismas aportan una información insuficiente sobre cuál es la situación y la dinámica competitiva del mercado. En particular, la CMT no ha realizado un análisis de la dinámica competitiva pasada (nuevas altas, momento de entrada de cada operador, etc.) o un análisis prospectivo sobre la dinámica competitiva futura. Entre otras cuestiones, es aconsejable analizar aspectos como la estabilidad de la cuota en el pasado, siendo dicha estabilidad un criterio

[7] Directrices de la Comisión Europea de julio de 2002 sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DOCE C165/6 de 11 de julio de 2002).

[8] Adicionalmente, el apartado 77 de las mencionadas Directrices, recoge unos criterios para determinar las cuotas de mercado. De acuerdo con ellos en el caso de los mercados de banda ancha, caracterizados por una heterogeneidad de diferentes tipos de accesos con diferentes velocidades, se recomienda utilizar las cuotas de ingresos frente a las cuotas en el número de líneas para realizar los análisis. No aclaran los servicios de la CMT el criterio utilizado en la determinación de cuotas a efectos del análisis en el apartado I.3.3.2.3 del documento, si bien parece deducirse que se trata del número de líneas de banda ancha, cuando pudiera resultar más apropiado analizar el mercado en función de las cuotas de ingresos.

de dominancia frente a la existencia de fluctuaciones en el mercado. En el caso de Telefónica, se aprecia una estabilidad importante en su cuota (ver gráficas I.3.33 y I.3.34 del documento), tanto a nivel nacional como en la zona competitiva propuesta, una cuota que a nivel nacional incluso ha crecido en término de ingresos. En este respecto, conviene destacar que en promedio el crecimiento de los operadores alternativos coubicados a nivel nacional y en la supuesta zona competitiva se hace a costa de los operadores de cable, no de Telefónica. Asimismo, la cuota de Telefónica en ambos ámbitos ha crecido ligeramente en los últimos trimestres.

- Las propias Directrices citadas por la CMT señalan en su apartado 78 que el análisis de cuotas de mercado ha de completarse con otros elementos como envergadura global de la empresa, control de una infraestructura no reproducible, poder compensatorio de la demanda o "buyer power" bajo o inexistente, diversificación de productos o servicios, economías de escala y de alcance, integración vertical, red de distribución muy desarrollada, obstáculos a la expansión, etc. Todos estos factores han coadyuvado de hecho a identificar a Telefónica como operador con PSM en los mercados 4 y 5, sin que la CMT haya motivado convenientemente por qué en la zona competitiva propuesta no son tan relevantes.

En definitiva, el análisis realizado contiene ciertas limitaciones que hacen dudar que sea conveniente distinguir zonas competitivas. A ello se une que, primero, la estrategia competitiva de los operadores se establece a nivel nacional, en la medida en que todos los operadores fijan los precios de sus servicios a nivel nacional, y en el caso de los operadores coubicados, determinan los lugares en los que se coubican teniendo en cuenta cuál es su situación competitiva a nivel nacional. Segundo, en el nivel mayorista, Telefónica fija precios idénticos en todas las centrales, por lo que no hay una segmentación geográfica en los costes que deben soportar los operadores coubicados.

Además, a juicio de la CNC, el principio establecido en el Reglamento de Mercados de realizar el análisis con una óptica prospectiva debería ser enfatizado. Esto es, si la ausencia o existencia de competencia efectiva en cada mercado es una situación perdurable y si la supresión de las obligaciones específicas consecuencia de la identificación de zonas competitivas podría llevar a alterar la situación de la competencia en el mercado en cuestión.

En este sentido, el no considerar el efecto que puede tener la introducción de las redes de acceso de nueva generación (NGA) puede sesgar el análisis. Es precisamente esta evolución tecnológica de las redes de acceso la principal causa para que se haya modificado el alcance de la definición del nuevo mercado 4 en la nueva Recomendación sobre mercados de la Comisión Europea. Así se destaca de manera reiterada en la Nota explicatoria que acompaña a la citada Recomendación[9]. La implantación de las NGA tendrá un impacto en el mercado

[9] EXPLANATORY NOTE Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in

minorista de los servicios prestados a través de los accesos de banda ancha. En primer lugar porque el despliegue de las redes basadas en fibra (FTTx) va a suponer una probable transformación de la arquitectura de las actuales redes de telecomunicación, dado que en no pocas ocasiones la fibra sustitutirá el cobre, y además de transformar la configuración de la propia red de acceso va a implicar cambios en la estructura de toda la red con la previsible desaparición de un número no despreciable de centrales telefónicas.

Ello va a tener previsiblemente un impacto en el nivel de competencia existente en el sector, que hasta el momento se ha basado en el desarrollo de una red alternativa por parte de los operadores de cable (autoprestación) y en el acceso por parte del resto de operadores a los recursos de la red del operador incumbente (Telefónica).

En el caso de la banda ancha, este modelo de competencia ha representado que en junio de 2008 Telefónica contaba con una cuota de mercado por ingresos del 59,9%, los operadores de cable del 20,1% y el resto de operadores del 20% (la mayor correspondiente a Orange que tras las adquisición de Ya.com alcanza la cuota del 10,6% del mercado).

De los operadores que hacen uso de las facilidades de acceso a la red de Telefónica, resulta preponderante en el desarrollo de la competencia el uso de los servicios de desagregación de bucle, con un total de 1,56 millones de bucles desagregados frente a 0,45 millones de accesos indirectos (GIGAdsl y ADSL-IP). Y son precisamente los servicios de desagregación del bucle local los que se verán más directamente afectados por la transformación de la red de acceso derivada del despliegue de las NGA basadas en el uso de la fibra.

En relación con esta cuestión cabe destacar en primer lugar la ausencia casi total a lo largo de todo el documento elaborado por la CMT de información sobre el grado actual de despliegue en España de redes NGA en sus diferentes variantes FTTx, así como de posible información prospectiva aportada por Telefónica sobre sus planes de despliegue futuro de esta clase de redes de acceso.

Asimismo, no se aporta dato alguno sobre los despliegues de recursos de fibra realizados en el pasado en el ámbito de la red de acceso de Telefónica y en qué medida pudieran ser utilizados en el marco de las nuevas NGA, en concreto en relación con el denominado Plan Fotón o Red Fotón u otras iniciativas equivalentes.

El conocimiento de esta información resulta esencial para poder evaluar la presión competitiva que los servicios basados en redes NGA van a ejercer sobre los actuales servicios de banda ancha, así como para poder establecer los remedios más apropiados.

Analizando anteriores resoluciones de la CMT, una primera referencia puede deducirse de la Resolución de la CMT de 31 de julio de 2008 sobre la modificación

---

accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (SEC(2007) 1483/2)

de la OBA por los efectos de la introducción de nodos de acceso en el subbucle de par de cobre. En la misma se cuantifica en 620.952 el número de bucles afectados por la introducción de nodos intermedios, de ellos 510.711 (un 86%) son tipo FTTN y afectan de manera directa a la provisión de servicios de banda ancha a partir de servicios de desagregación sobre bucles metálicos de la actual OBA (interceptación de la continuidad cobre de los bucles).

Otra de las escasas referencias a la situación actual de despliegue de redes NGA por parte de Telefónica ha de encontrase en la resolución de la CMT de 8 de mayo de 2008 para la adopción de medidas cautelares en relación con el mercado 4[10]. En la misma se señala que Telefónica ha realizado una experiencia precomercial entre marzo y septiembre de 2008 sobre 200.000 hogares pasados con redes NGA y buscando llegar a 5.000 hogares conectados. Asimismo en la citada resolución de mayo se recoge que:

*"Estos recientes desarrollos vienen a confirmar la intensidad del despliegue FTTH/GPON llevado a cabo por TESAU, en función del cual este operador se encuentra en disposición de llevar a cabo el lanzamiento masivo a nivel minorista de servicios basados en las nuevas redes FTTH/GPON de manera casi inmediata. La propia TESAU ha hecho referencia al mes de junio de 2008 o (a más tardar) el mes de octubre de 2008 como posibles fechas tentativas para comenzar a prestar el servicio comercial a nivel minorista.*

*A mayor abundamiento, según los planes de TESAU, este operador estaría en disposición de desplegar 3 millones de bucles de fibra óptica para finales de 2010. Ello supone, en los 33 meses que restan hasta esa fecha (abril-2008/diciembre-2010), una tasa media de hogares pasados al mes de más de 90.000. Estas cifras suponen un impacto potencial importante para los operadores alternativos tanto para los que cuentan con infraestructuras en aproximadamente 700 centrales, lo que supone más de 8 millones de bucles (el 66% de la planta) como para los que han desplegado redes de cable. Los bucles de fibra óptica anunciados por TESAU supondrían un 40% de los accesos potenciales de estos operadores."*

Como reconoce por tanto la CMT, el despliegue de bucles NGA previsto por Telefónica alcanzará los 3 millones dentro del periodo de análisis de los mercados 4 y 5, ello representa un 20% del total de bucles existentes y previsiblemente se encontrarán concentrados en las zonas más competitivas. De hecho, en el apartado III.1.2.2.6 se menciona que según información facilitada por Telefónica el 75% de de las centrales que actualmente tienen operadores coubicados se verán afectadas por su despliegue FTTH. Se deduce de ello que esta cuestión no resulta residual o prescindible en el análisis efectuado.

[10] Resolución para la adopción de medidas cautelares en relación con el procedimiento para la definición y análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y la revisión del mercado de acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y subbucles metálicos a efectos de la prestación de los servicios de banda ancha y vocales (MTZ 2008/626).

La CNC considera en consecuencia que un adecuado análisis actual y prospectivo del mercado minorista de banda ancha en España, exige de un conocimiento adecuado de la situación actual y prospectiva sobre el despliegue de las redes NGA, así como sobre posibles despliegues de fibra u otros elementos en la red de acceso realizados en el pasado por Telefónica y que pudieran tener una incidencia directa en el despliegue de accesos NGA por parte de este operador. En particular, estos despliegues de NGA pueden afectar de forma decisiva a la capacidad competitiva de los operadores alternativos en las zonas propuestas como competitivas.

Adicionalmente, el propio despliegue de NGA, en la medida en que pueda llevar implícita la interceptación de la continuidad metálica desde central o a través del despliegue de nodos, y el cierre de centrales, previsiblemente acarreará alteraciones de las condiciones que llevaron a incluir centrales concretas en Zona 1. No se incluyen en el informe criterios para la revisión de las zonas ni sobre una posible inclusión o exclusión de centrales de entre las recogidas en el Anexo 5.

**En conclusión, la CNC no encuentra suficientemente justificado diferenciar zonas competitivas y no competitivas en los servicios de acceso a Internet. Se estima que hubiera sido conveniente realizar el análisis de manera más prospectiva, considerando el posible impacto de las redes NGA sobre el grado de competencia en el mercado y sobre la propia estabilidad futura de las zonas propuestas.**

## IV.2. OBSERVACIONES AL APARTADO 2 DEL DOCUMENTO: MERCADO DE ACCESO (FÍSICO) AL POR MAYOR A INFRAESTRUCTURA DE RED (INCLUIDO EL ACCESO COMPARTIDO O COMPLETAMENTE DESAGREGADO) EN UNA UBICACIÓN FIJA

### IV.2.A) En relación con la definición de mercado de producto relevante (apartado II.1 del documento)

*IV.2.A.1) Desagregación de tecnologías alternativas (II.1.1.3 del documento)*

El apartado II.1.1.3 del documento analiza la desagregación de tecnologías alternativas al bucle de cobre, analizando para ello las redes de cable y la fibra al hogar FTTH.

Como primera cuestión es necesario señalar que no se ha incluido en el documento un análisis de las redes de fibra al nodo tipo FTTN, donde se mantendría de manera parcial el par de cobre. La CMT señala en la nota al pie 31 del documento que dado que la desagregación de subbucle forma parte del mercado de referencia, no es necesario realizar otros análisis de sustituibilidad.

Sin embargo, no podemos obviar la incidencia que sobre el mercado tendrá la oferta de nuevos servicios o velocidades de acceso prestados sobre FTTN, ni su impacto potencial sobre la competencia actual en la medida en que estos despliegues impliquen la discontinuidad del cobre en los bucles afectados, y en consecuencia puedan restringir las ofertas basadas en bucle desagregado.

Procedería por ello analizar estas posibilidades y, en su caso, determinar a partir de ello posibles obligaciones sobre servicios mayoristas en mercado 4 que pudieran resultar pertinentes[11].

No obstante, en ningún momento la CMT hace un análisis de la viabilidad técnica o económica de posibles medidas a adoptar en el caso de las redes FTTN.

En este sentido conviene resaltar que, por razones de ahorro en el coste de despliegue, no es descartable a priori que las redes FTTN puedan alcanzar, durante el periodo objeto de análisis, una importancia en cuanto a despliegue equiparable o incluso superior a las FTTH. En todo caso las medidas regulatorias habrían de buscar la neutralidad tecnológica y prever los diferentes escenarios tecnológicos o de despliegue de NGA que de una manera plausible puedan producirse durante el periodo de regulación.

En lo que se refiere al análisis de la desagregación de redes de fibra al hogar FTTH, la CMT concluye que no existe sustituibilidad entre los servicios de acceso prestados sobre bucles de cobre y los prestados sobre bucles de fibra. Ello se justifica, por una parte, en la dificultad técnica para prestar servicios de desagregación sobre bucles de fibra y, por otra, en la no sustituibilidad de ambos productos mayoristas.

[11] En su caso, también cabrían otras posibles opciones regulatorias como, por ejemplo, las adoptadas en la Resolución de la CMT de 31 julio de 2008 sobre VDSL2+ antes citada.

En relación con la primera de las cuestiones, la CMT señala la dificultad técnica para disponer de soluciones de desagregación de fibra cuando el despliegue se realiza bajo la arquitectura GPON[12]. Parece asumirse por la CMT en su análisis dos cuestiones relevantes: que Telefónica únicamente desplegará NGA utilizando arquitecturas de tipo FFTH-GPON y que las tecnologías de desagregación de fibra para esta arquitectura concreta no están disponibles ni lo estarán de manera prospectiva durante el periodo de análisis del mercado.

Sin embargo, no se aporta información sobre el estado del arte de la tecnología en este ámbito, ni se realiza una evaluación prospectiva sobre su disponibilidad en el periodo del análisis. Tampoco se proporciona información sobre otra clase de eventuales despliegues de fibra (P2P[13]) a realizar por Telefónica, sobre los que sí resultaría más sencilla la desagregación de la misma.

En esta línea, la falta de soluciones tecnológica maduras para ofrecer servicios de desagregación de fibra sobre soluciones FTTH-GPON, no implica que no debiera analizarse su viabilidad de manera prospectiva, y valorarse los pros y los contras de una obligación de desagregación de fibra si ésta estuviera disponible durante el periodo del análisis y bajo qué supuestos debería en su caso aplicarse.

En segundo lugar, la CMT argumenta que los servicios mayoristas de desagregación de bucle cobre y de fibra no serían sustituibles porque ante un IRNST de precios de la desagregación de bucle metálico los operadores no contarían con un servicio de desagregación de fibra, dado su limitado despliegue. A falta de determinada información relevante, la CNC no coincide con esta conclusión.

En primer lugar, es necesario señalar que el mercado objeto de análisis no se limita al acceso a banda ancha mediante tecnologías xDSL, sino que de acuerdo con la Recomendación de la Comisión sobre mercados pertinentes (nuevo mercado 4) consiste en el acceso físico al por mayor a infraestructura de red en una ubicación fija.

Este mercado mayorista ha de permitir a los operadores acceder a recursos de la red de acceso para prestar a los usuarios finales servicios de comunicaciones electrónicas, no limitados por un servicio (acceso a Internet) o por una tecnología concreta (xDSL).

Para determinadas modalidades de despliegue de NGA, los bucles que usan la fibra óptica reemplazarán a los actuales accesos basados en cobre. Por otra parte, los ahorros de coste de operación y mantenimiento de los bucles de fibra, y los elevados costes de mantener dos redes en funcionamiento en paralelo y con tecnologías diferentes constituyen un importante incentivo a que dicha sustitución se produzca.

A falta de información sobre el grado en que los bucles de fibra reemplazarán a los de cobre, o bien coexistirán con ellos, debe cuestionarse validez de un test de

[12] Gigabit-capable Passive Optical Netowrk

[13] Poin To Point

sustituibilidad basado en el modelo del análisis a partir de un IRSNT para establecer el mercado de referencia, asumiendo que el despliegue de cobre se mantiene en el 100% y que ambas redes (y productos mayoristas) coexisten en paralelo.

En el caso particular de los despliegues en los que la fibra sustituirá al cobre, se produciría un reemplazo del producto inicial por otro que permite disponer de las mismas prestaciones y de otras adicionales, y al menos respecto de las primeras formarían parte del mismo mercado de referencia.

En el mercado minorista descendente, cabe señalar de manera adicional que la evolución de los servicios y contenidos disponibles a través de los accesos de banda ancha se ha venido produciendo de una manera gradual y paulatina en el tiempo. Como ya puede apreciarse en las primeras ofertas comerciales y experiencias precomerciales presentes en el mercado, en una primera fase, es previsible que los servicios y contenidos que puedan ofrecerse a través de los accesos NGA serán sustancialmente similares o equivalentes a los que ya se vienen prestando a través de los accesos de cobre que permiten mayor velocidad usando las tecnologías xDSL, buscando la diferenciación en la oferta de mayores velocidades para el servicio de acceso a Internet.

Esta gradualidad en la introducción de los nuevos servicios y contenidos en el mercado minorista, favorece una cadena de sustitución entre los mismos, que ha de tener su reflejo, en su caso, en los servicios mayoristas asociados. No se puede olvidar, además, que se está analizando un mercado mayorista que existe gracias a las obligaciones regulatorias impuestas por la CMT a Telefónica, dado que esta compañía no tiene incentivos para dar voluntariamente este acceso mayorista. En este sentido, los operadores alternativos acuden a este mercado con una finalidad, poder dar servicios minoristas de comunicaciones electrónicas a los clientes finales. Por ello, resulta evidente que en aquellos casos en los que el consumidor sólo sea accesible mediante la red FTTH de Telefónica, el operador alternativo tendrá incentivos a solicitar el acceso mayorista, con independencia de cuál sea la capilaridad de la red FTTH de Telefónica.

En cuanto al hecho de que los precios mayoristas que impondría Telefónica por el acceso a las redes de FTTH serían más elevados que los existentes para el acceso a las redes de cobre, dado los mayores costes de despliegue que tienen estas redes de fibra, esta CNC estima que no es razón suficiente como para deducir que no existe sustituibilidad entre el acceso mayorista a las redes de cobre y a las de fibra. Los mayores precios mayoristas que podría cobrar Telefónica por el acceso a sus redes de fibra, deberían permitir al operador alternativo replicar las ofertas minoristas de Telefónica sobre su red de fibra.

Bajo estas condiciones, las diferencias de calidades y de precios mayoristas (diferenciación vertical) pueden no ser una razón suficiente como para excluir la sustituibilidad entre el acceso mayorista a las redes de cobre y las de fibra. Todo ello en línea con el análisis de sustituibilidad en cadena y sustituibilidad por el lado de la oferta que se hace a la hora de delimitar el mercado minorista de servicios de acceso de banda ancha.

Lo anterior también implica que incluso si las redes de cobre y de fibra (FFTH o FTTN) coexistiesen, garantizándose la continuidad de todos los bucles de cobre, los operadores alternativos podrían tener incentivos a ir migrando gradualmente sus accesos desagregados de la red de cobre a la red de fibra, incluso sin aumentos del precio mayorista de las redes de cobre, en aquellos lugares donde esté desplegada esta red de fibra de Telefónica, a fin de poder replicar las ofertas minoristas de Telefónica.

En este sentido, para los operadores alternativos, los bucles de acceso basados en fibra del operador incumbente son sustituibles de los bucles de cobre, tanto por sus características (los bucles basados en fibra permiten ofrecer servicios equivalentes a los de cobre, y además otros servicios suplementarios derivados de su mayor capacidad de transmisión) como por el uso que se prevea hacer de ellos (prestar servicios de comunicaciones electrónicas a los consumidores y usuarios finales).

A falta de la información señalada sobre el despliegue de bucles basados en fibra, y del análisis correspondiente, así como de la posible sustituibilidad entre bucles basados en cobre y los basados en fibra, **la CNC no comparte la conclusión de la CMT en el sentido de que los servicios de desagregación de bucles basados en fibra óptica deban excluirse del mercado de referencia**.

*IV.2.A.2) Infraestructuras de obra civil y fibra oscura (II.1.1.4 del documento)*

La CMT señala que tanto las infraestructuras de obra civil como la fibra oscura no forman parte del mercado de referencia, pero que constituyen recursos asociados al concepto de acceso y por lo tanto serán susceptibles de ser incluidos dentro de las posibles obligaciones a imponer.

En línea con este argumento, la CNC estima que efectivamente el acceso a obra civil y fibra oscura corresponden a elementos de infraestructura de red que deben ser incluidos dentro de las obligaciones de acceso a las redes NGA basadas en bucles de fibra. Ello con más motivo teniendo en cuenta que la CNC considera que el acceso a través de dichas redes podría considerarse incluido dentro del mercado de referencia.

*IV.2.A.3) Acceso mayorista de banda ancha (II.1.1.5 del documento)*

En relación con la sustituibilidad del acceso mayorista de banda ancha (acceso indirecto) respecto al acceso físico a las infraestructuras, concluye la CMT, la no sustituibilidad de ambas modalidades en aquellas centrales en las que se encuentren coubicados los operadores, dada la sustituibilidad asimétrica existente (sólo hay sustituibilidad para pasar de acceso indirecto a acceso desagregado a par de cobre).

Aunque la CNC comparte la validez de este análisis parcial, el mismo debe matizarse cuando se toman en consideración los efectos derivados de la futura transformación de las redes de Telefónica del cobre a la fibra.

En particular, habría que tener en cuenta la problemática derivada de la transición cobre-fibra en los bucles y su incidencia en la demanda de modalidades de acceso indirecto. Como se ha señalado de manera reiterada a lo largo del presente

informe, el análisis de la transición hacia la red de nueva generación NGA y de aquellas soluciones que implican un posible reemplazo de los bucles de acceso basados en cobre por nuevos bucles basados en fibra, constituye un elemento relevante del análisis del mercado 4 en el momento actual. Dado que como se ha señalado también de manera reiterada, bajo algunas de las estrategias plausibles de despliegue de NGA los bucles basados en fibra podrán reemplazar a los bucles de cobre, produciéndose por lo tanto una discontinuidad metálica en los bucles migrados a fibra, los efectos del despliegue de la NGA sobre la red actual podrían ser relevantes.

En consecuencia, para todos estos bucles migrados a la fibra, podría desaparecer el servicio de acceso desagregado a los bucles metálicos (cobre) hasta ahora existente, sin perjuicio de las salvaguardas que pudieran establecerse en relación con la pervivencia transitoria de los bucles de cobre ya desagregados con anterioridad.

Asimismo, y al margen del efecto que podría tener determinada clase de despliegues que impliquen la discontinuidad del cobre, el lanzamiento por parte de Telefónica de servicios minoristas soportados sobre redes NGA, señalado por la CMT en el documento, tendrá un impacto potencial importante sobre el mercado minorista de acceso a la banda ancha y otros servicios prestados sobre NGA, lo que afectará al posicionamiento competitivo del resto de operadores en el mismo.

Por ello, el resto de operadores pueden verse obligados a acudir de nuevo a los servicios de acceso indirecto, incluso en las zonas donde están coubicados en centrales de Telefónica, pues podría ser insuficiente el que se mantenga el servicio mayorista de desagregación en los bucles de cobre (dadas las limitaciones físicas de estos pares de cobre para soportar elevadas velocidades), o que se establezcan obligaciones de acceso a conductos, dadas las dificultades que existirán para implementarlas en el corto plazo. En vista de ello, en determinadas zonas, y en función de la evolución del despliegue NGA, podría producirse una sustitución “forzada” entre el acceso desagregado a las redes de par de cobre o el acceso indirecto a las redes de fibra de Telefónica.

**A modo de resumen, la CNC considera que como consecuencia de la introducción de las redes de acceso de nueva generación NGA por Telefónica y dadas las medidas regulatorias planteadas por la CMT dentro del mercado 4, podría producirse una sustitución forzada del acceso físico a las redes de par de cobre de Telefónica por los servicios de acceso mayorista de acceso indirecto a la banda ancha. Los operadores alternativos podrían verse obligados a volver a demandar servicios de acceso indirecto en vez de acceso desagregado al par de cobre, por ser la única vía que permitiría en determinados casos la replicación de las ofertas minoristas de Telefónica.**

*IV.2.A.4) Mercado susceptible de regulación ex ante (II.1.3 del documento)*

**Por las razones expuestas en los apartados anteriores, la CNC no comparte las conclusiones de la CMT respecto a la definición de mercado de referencia, en particular en cuanto a excluir del ámbito del mercado los servicios**

**mayoristas que permiten el acceso a las redes de acceso de nueva generación, limitando dicho mercado a las redes de acceso basadas en bucles y subbucles metálicos.**

**IV.2.B) En relación con el análisis de la estructura del mercado, competencia y operadores con PSM (Apartado II.2 del documento)**

*IV.2.B.1) Control de una infraestructura no reproducible fácilmente (II.2.3.2 del documento)*

Se afirma en el documento de la CMT que Telefónica no cuenta con una infraestructura de red de fibra óptica de cobertura nacional, por lo que es posible que las NGA se desarrollen en un entorno de mayor competencia que las actuales redes de cobre, aunque se matiza que la propiedad de infraestructuras de obra civil por parte de Telefónica genera una asimetría en el punto de partida respecto a los operadores alternativos.

Se asume en el informe de manera casi inmediata la viabilidad de que el modelo de competencia en el marco de las NGA se sustente en el despliegue de redes de acceso de fibra óptica paralelas por parte de Telefónica y del resto de operadores, unido a la competencia que puedan representar las redes HFC de los operadores de cable (y otras posibles tecnologías de acceso).

Dicho supuesto plantea importantes consecuencias regulatorias, al definir el alcance de las obligaciones a imponer al operador con PSM en este ámbito, que pasarían por la obligación de ofrecer servicios de acceso a las infraestructuras de obra civil para facilitar el despliegue de redes de acceso propias por el resto de operadores, y a fibra oscura en los lugares donde dicho acceso no estuviera disponible.

Unas consecuencias tan significativas deberían haberse sustentado en un análisis de cómo las condiciones de partida pueden afectar al desarrollo de la competencia entre redes así como en qué medida resulta practicable la solución de acceso a infraestructuras de obra civil.

Centrándonos en este momento en la primera de estas dos cuestiones, ha de señalarse que se han realizado diferentes estudios[14] sobre los aspectos económicos que involucra el despliegue de las NGA a partir del despliegue de redes propias en sus diferentes modalidades (VDSL-FTTN, PON-FTTH, P2P-FTTH,…).

Los resultados de estos estudios son altamente dependientes de factores como la densidad de población de la zona considerada, la arquitectura de despliegue elegida (FTTN/FTTH), el porcentaje de conductos del operador incumbente que son utilizables para facilitar el despliegue, etc.

[14] Vease por ejemplo The Economics of Next Generation Access - Final Report Study for the European Competitive Telecommunication Association (ECTA) elaborado por la consultora Wik Consult y accessible en http://www.wik.org/content_e/ecta/ECTA%20NGA_masterfile_2008_09_15_V1.pdf

En todo caso, estos informes parecen coincidir en que bajo las condiciones más favorables un operador alternativo (desplegando una segunda red de fibra en paralelo con el operador dominante) requerirá de una cuota de mercado significativa para que el despliegue de una red bajo estas condiciones resulte rentable, cuotas que van desde un 20% del mercado potencial para los escenarios más favorables hasta cuotas de casi el 50% para despliegues de FTTH.

En el caso de España, concurren dos circunstancias singulares que podrían incidir en un análisis económico de viabilidad del modelo regulatorio adoptado.

En primer lugar, España cuenta con un importante despliegue de las redes de los operadores de cable, redes con tecnologías modernas que permitirán ofrecer servicios equivalentes a los prestados a través de las NGA de fibra.

En segundo lugar, la elevada cuota de mercado en término de líneas e ingresos por servicios minoristas que mantiene Telefónica, el operador con PSM en España, en contraste con las limitadas cuotas de mercado que individualmente alcanzan sus competidores. Si se analizan los datos relativos al servicio de acceso de banda ancha (II Informe trimestral 2008 de la CMT) la cuota de Telefónica por ingresos es del 59,9%, ONO alcanza el 15,5%, el primero de los operadores alternativos sería Orange junto a ya.com que alcanzarían conjuntamente un 10,6% del mercado, Jazztel tendría una cuota del 4,2% y Tele2 un 3,4%.

Este marco de partida puede condicionar el desarrollo de la competencia entre redes y generar problemas de competencia y, en particular, poner en cuestión la previsión de que las NGA se desarrollarán en un entorno de mayor competencia. No es improbable que en lo relativo al acceso NGA se den situaciones de "*first mover advantage*" que desincentiven la entrada de nuevos operadores.

En conjunción con lo anterior la información relativa a la disponibilidad efectiva de espacio en los conductos de Telefónica y demás elementos asociados que permitan a los operadores alternativos un despliegue efectivo de sus propias redes de acceso es un elemento clave que, sin embargo, no ha sido suficientemente explorado. En las observaciones al Anexo 2 se analizará en mayor detalle este aspecto.

A juicio de la CNC, el tipo de elementos de infraestructura implicados en las obligaciones para los bucles NGA habría de estar directamente relacionado con diferentes parámetros, como la velocidad prevista del despliegue de la red NGA por parte de Telefónica, las tecnologías a utilizar en dicho despliegue y la propia viabilidad práctica y tecnológica de las obligaciones que se adopten.

En este sentido, existe toda una serie de remedios que se podrían imponer en función de los parámetros antes señalados (distintas modalidades de acceso indirecto, desagregación de fibra, acceso a conductos,…), con diferentes niveles de inversión y diferentes plazos en cuanto a su despliegue.

La oportunidad de adoptar todas o algunas de las diferentes soluciones posibles habría de estar respaldada por los oportunos análisis según lo señalado con anterioridad, siendo previsible la viabilidad práctica de cada una de ellas esté

limitada a determinadas zonas concretas en función de parámetros como la demanda, la densidad de población, el coste de despliegue, etc.

**En este contexto, la CNC considera que la adopción por parte de la CMT del modelo regulatorio para el despliegue de las redes de acceso de nueva generación NGA merecería un análisis más detenido de las condiciones de partida y su impacto sobre la competencia en el sector, así como una evaluación de en qué medida el acceso a las infraestructuras de obra civil de Telefónica podrá facilitar el despliegue de nuevas redes NGA.**

**IV.2.C) Observaciones a la Propuesta de medida en relación con los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado (apartado II.4.3 y Anexo 1 del documento)**

Las obligaciones derivadas del análisis realizado se encuentran recogidas en el Anexo 1 del documento, a las que se añaden determinadas precisiones en el apartado II.4.3 del mismo.

En la realización de comentarios se seguirá el orden determinado por el Anexo 1, incluyendo en su caso observaciones adicionales en relación con el contenido complementario recogido en el citado apartado II.4.3 del documento.

*IV.2.C.1) Obligación de ofrecer el servicio de acceso al bucle a precios orientados en función de los costes de producción y obligación de separación de cuentas (Anexo 1.1.b, Anexo 1.1.c y apartado II.4.3.4 del documento)*

Se plantea en el documento la obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción y de separación de cuentas para los servicios mayoristas de acceso al bucle. De manera equivalente se imponen estas mismas obligaciones en el Anexo 2 para los servicios de acceso a infraestructuras y el de fibra oscura subsidiario del anterior.

**No obstante, sería conveniente clarificar de manera expresa si la obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción, y la obligación de separación de cuentas son aplicables al servicio de acceso desagregado a los subbucles, lo que no queda claro con la redacción del documento.**

*IV.2.C.2) Obligación de transparencia en la prestación de los servicios de acceso desagregado al bucle de abonado (Anexo 1.2.a y apartado II.4.3.3 del documento)*

Plantea la CMT que las obligaciones de transparencia se concreten de la manera siguiente:

- Para el acceso desagregado al bucle de abonado mediante la publicación de una oferta de referencia (continúa vigente la actual oferta de acceso al bucle –OBA-).
- Para el subbucle de abonado no se establecen obligaciones concretas de transparencia o la existencia de una oferta de referencia, considerándose en el apartado II.4.3.3 del documento que "*en el momento actual el desarrollo*

*regulatorio del subbucle de abonado no es prioritario*". Se añade que ello es debido a la complejidad de esta clase de acceso y al limitado interés que esta modalidad ha suscitado hasta el momento.

En relación con la inexistencia de obligaciones específicas de transparencia previstas para el subbucle, la CNC considera necesario hacer algunas observaciones.

En un escenario como el actual, el acceso al subbucle puede adquirir una importancia creciente, en especial en el caso de los despliegues de redes FTTN, en determinadas zonas y allí donde sea viable económicamente. Este servicio mayorista podría en ciertos casos facilitar una transición suave en la senda de inversión necesaria para que los operadores alternativos puedan competir en la prestación de servicios ofrecidos sobre redes NGA.

El acceso a subbucle puede constituir una alternativa atractiva de zonas concretas, con independencia de que se pudieran adoptar soluciones regulatorias que permitan el acceso desagregado al bucle de fibra en la central local o soluciones de bucle virtual, como la descrita en la resolución de medidas cautelares de la CMT de 8 de mayo de 2008, aunque posteriormente eliminadas mediante resolución de 31 de julio de 2008 de revisión de la anterior.

En cualquier caso, una escalera que estimule la inversión por parte de los operadores alternativos aconsejaría profundizar en la definición de obligaciones regulatorias relativas al servicio mayorista de acceso a los subbucles de cobre, bien mediante la existencia de una oferta de referencia de acceso a subbucle o bien mediante otras obligaciones de transparencia de información necesaria para facilitar dicho acceso, obligaciones a aplicar en aquellas zonas donde este servicio pudiera resultar atractivo y requerido por los operadores alternativos.

**Por las razones expuestas, la CNC considera que podría ser apropiado establecer una regulación más concreta en relación con el servicio mayorista de acceso al subbucle de cobre, y en particular en relación con las obligaciones de transparencia para el acceso a este servicio en zonas concretas donde pudiera ser demandado.**

*IV.2.C.3) Obligación relativa al suministro de información respecto a la transformación de la red por parte de TESAU. Problemas específicos derivados del despliegue de la nueva red NGA por parte de TESAU (Anexo 1.2.b y apartado II.4.3.5 del documento)*

Este conjunto de obligaciones reviste una especial relevancia al tratar los problemas que para la continuidad de la competencia puedan derivarse del despliegue de la red NGA por parte de Telefónica.

Esta problemática derivada fundamentalmente de previsiblemente los despliegues de redes NGA reemplazan o reemplazarán a los bucles basados en cobre, para los que ya no resultaría posible disponer de los correspondientes servicios de desagregación.

Por otra parte, la implantación de las NGA representará una profunda transformación de la arquitectura de toda la red con el previsible cierre de un número significativo de centrales locales.

Esta transformación de la red afectará de manera muy directa a los planes de inversión realizados por los operadores alternativos, que han realizado su despliegue (coubicación y otras inversiones en red propia, puntos de interconexión, etc.) y sus esfuerzos comerciales en función de la actual estructura de la red de cobre.

Un cambio rápido de esta estructura de la red tendría un efecto muy importante sobre la inversión realizada. Esta cuestión ha sido objeto de diferentes consideraciones en apartados anteriores de este informe.

La CMT plantean tres medidas en relación con esta cuestión:

- Transparencia acerca de la evolución de la red
- Condiciones para la instalación de nodos
- Garantías de continuidad en el suministro de los servicios

En relación con la transparencia sobre evolución de la red, se prevé que Telefónica ofrezca con 6 meses de antelación información suficiente y de carácter detallado sobre las actuaciones de migración y despliegue previstas y sobre el porcentaje de clientes que se conectan por medios alternativos a la red de cobre. La información deberá incluir los efectos sobre la red de acceso de pares metálicos y su impacto sobre los operadores que hacen uso de la misma.

Con carácter previo,, hubiese sido conveniente incluir en el análisis los cambios en la estructura de la red de Telefónica que ya se han producido en la actualidad y su consecuencia sobre la competencia efectiva.

Asimismo, aunque el alcance de esta obligación de transparencia en la evolución de la red no es muy detallado por la CMT, es necesario señalar que el nivel de desagregación previsto para esta información pudiera no resultar suficiente.

En particular, podría existir una asimetría en la información de la que dispone la propia Telefónica respecto a la que tienen sus competidores sobre los bucles migrados. En el caso de Telefónica, ésta la dispondría a nivel de línea individual, mientras que los segundos la tendrían de manera muy agregada (porcentaje de clientes sin que se concrete si sería a nivel de central local). Todo ello podría representar una seria desventaja a la hora de acometer planes comerciales o de marketing, o para definir las estrategias de inversión y despliegue de redes y servicios.

El segundo grupo de obligaciones se refiere a la instalación de nodos. La CMT diferencia en este caso entre instalaciones que no intercepten la continuidad metálica de los bucles y, por tanto, permitan mantener los servicios de desagregación de bucles metálicos, y las que sí afectan a la desagregación.

Para los primeros se sujeta a Telefónica a la obligación de información con antelación derivada de la obligación de transparencia. Para los segundos se les somete a autorización previa por la CMT, la cual tendrá carácter general cuando se cumplan las condiciones adicionales y medidas compensatorias que establezca la Comisión para corregir los efectos que dichos cambios pudieran tener sobre el mercado.

En relación con esta cuestión, en primer lugar, el informe no recoge información sobre la previsible incidencia del despliegue de nodos en la continuidad de los servicios de desagregación de bucles de cobre. En todo caso, por su propia naturaleza, los despliegues de redes FTTN afectarán en su mayoría a la continuidad cobre de los bucles afectados.

Como segunda cuestión sería deseable que se concretaran las condiciones que se pretenden establecer para autorizar los despliegues que afectan al servicio de desagregación de bucles de cobre, debido al impacto que el proceso de migración a la fibra puede tener en la continuidad de la competencia.

El tercer grupo de medidas propuestas en este ámbito se refiere a la continuidad del suministro de los servicios y la posibilidad de cierre de centrales por parte de Telefónica. La CMT plantea la existencia de unos periodos transitorios durante los cuales Telefónica habría de mantener los servicios del acceso desagregado a los pares de cobre. Estas obligaciones se aplican a cada central local de Telefónica, distinguiendo dos tipos de centrales:

- Con carácter general, Telefónica solo podrá iniciar el proceso para interrumpir los servicios de desagregación en una central cuando al menos un 25% de clientes[15] se conecten por medios alternativos al cobre.[16]
- No podrá interrumpirse los servicios de coubicación en las centrales cabecera de FTTH, cuando sean utilizados para acceso a infraestructura de obra civil.[17]
- Respecto a las centrales incluidas en la OBA o que cuenten ya con bucles desagregados
    - Se establece un periodo de garantía de 5 años para la continuidad de los servicios de desagregación, más 6 meses de periodo de guarda
    - El periodo de garantía se extenderá por 2 años adicionales si tras los 5 años Telefónica sigue usando pares de cobre.
- Resto de centrales
    - Preaviso de cierre: 6 meses[18]

[15] De la redacción del Anexo 1.2.b se desprende que se trata de un 25% de clientes de Telefónica, lo que no queda claro en el apartado II.4.3.5.

[16] De la redacción del Anexo 1.2.b parece desprenderse que el requisito del 25% de bucles es exigible únicamente a las centrales OBA y otras con operadores coubicados, sin embargo del apartado II.4.3.5 parece deducirse que es aplicable también al resto de centrales.

[17] Esta obligación está recogida en el apartado II.4.3.5 y sin embargo no figura en el Anexo 1.2.b

- Periodo de garantía de 1 año[19]
- Periodo de extensión en caso de que telefónica siga usando pares de cobre: 1 año

A estos principios se unen unas medidas destinadas a limitar la entrada de nuevos agentes en las centrales (por ejemplo nuevos operadores solicitando coubicación) en un punto avanzado del proceso. No obstante el alcance de esta medida no resulta comprensible [20].

Procede realizar diferentes observaciones en relación con este apartado.

Como primera cuestión, la sucinta redacción de estas importantes medidas suscita determinadas dudas que procedería clarificar. Entre las mismas podrían señalarse las siguientes:

- Se debería clarificar las aparentes divergencias en la redacción del Anexo 1.2.b y del apartado II.4.3.5 del documento (ver notas al pie).
- Si la continuidad de los servicios de desagregación y coubicación ha de garantizarse respecto de los bucles ya desagregados o respecto de todos los bucles de la central local. En el primer caso, habría que determinar la fecha a partir de la cual se computarían los bucles afectados y criterio a adoptar respecto de los servicios solicitados pendientes de proveer.
- Según la propuesta Telefónica solo podrá iniciar el proceso para interrumpir los servicios de desagregación en una central cuando "*al menos un 25% de clientes se conecten por medios alternativos al cobre*". Conviene clarificar si se pretende que dicho 25% corresponda a bucles basados en el uso de la fibra óptica o si computarán a estos efectos servicios de acceso prestados mediante tecnologías alternativas (radio).
- Igualmente sería conveniente clarificar si el mencionado 25% se refiere a clientes que disponen de bucles de fibra aunque no los utilicen (hogares pasados) o a clientes conectados o activados a los que ya se les está suministrando servicios de banda ancha a través de estos bucles NGA (hogares conectados).
- Se debería clarificar si las soluciones tipo FTTN computarán a efectos de los diferentes requisitos previstos, así como si existe una extensión indefinida de la coubicación prevista para centrales cabecera de FTTH.

---

[18] Este periodo de preaviso aparece recogido en el Anexo 1.2.b pero no está recogido en el apartado II.4.3.5. No queda claro si dicho periodo de preaviso sustituye para estas centrales al requisito del 25% de bucles conectados por medios alternativos al cobre

[19] En el Anexo 1.2.b no se hace referencia al periodo de garantía de 1 año, sin embargo en el apartado II.4.3.5 del documento se recoge de manera expresa dicho periodo de garantía

[20] En el Anexo 1.2.b se recoge de manera sucesiva que Telefónica no estará obligada a atender solicitudes de operadores sin servicios de acceso desagregado transcurridos los primeros 30 meses del periodo mínimo. A continuación se señala que transcurrido el periodo máximo de garantía TESAU no estará obligada a atender nuevas solicitudes de coubicación.

- Se debería clarificar el alcance de las medidas destinadas a limitar la entrada de nuevos agentes en las centrales (por ejemplo nuevos operadores solicitando coubicación) durante el periodo de garantía, y en qué medida son aplicables a los dos tipos de centrales identificados.

Al margen de estos aspectos, existen otras cuestiones a considerar.

En primer lugar, sería oportuno justificar la diferenciación que se realiza entre las centrales OBA y aquellas en la que existen operadores coubicados, respecto del resto de centrales.

Dicha diferenciación habría de justificarse en base a los datos sobre evolución de la demanda de los servicios de coubicación por parte de los operadores alternativos, así como en base a los datos sobre el despliegue previsto de la red de acceso NGA por parte de Telefónica.

De otra manera, podría estarse limitando las posibilidades de crecimiento de la competencia en el futuro inmediato para todas aquellas centrales incluidas dentro del segundo grupo.

Como segunda cuestión, la CMT justifica el periodo de garantía de 5 años para el primer grupo de centrales sobre la base de los periodos de amortización de los equipos implicados en la desagregación.

Sin embargo, tras afirmarse que dichos periodos de amortización son de un mínimo de cinco años y que en el caso del uso de cámaras multioperador, sería incluso superior (lo que afecta a 476 centrales, un 68% de total de centrales en las que existen operadores coubicados), finalmente se establece en cinco años dicho periodo, contando para ello con el periodo requerido para el inicio del proceso de interrupción de los servicios sobre bucles de cobre, si bien éste ultimo no ha sido estimado.

**A modo de resumen, la CNC estima que las medidas regulatorias destinadas a paliar los posibles problemas que se deriven del despliegue de la nueva red NGA por parte de Telefónica y de las modificaciones que ello conlleve en la red legada de pares de cobre, constituyen un elemento esencial para garantizar la continuidad de la competencia en el mercado. Algunas de las medidas en la forma en que han sido propuestas, tales como las obligaciones de transparencia pudieran resultar insuficientes. En otros casos, en cuanto a las garantías de continuidad en el suministro de servicios y en las condiciones para el despliegue de nodos, se considera necesario precisar mejor el alcance de las obligaciones impuestas.**

*IV.2.C.4) Obligación de no discriminación (Anexo 1.3 y apartado II.4.3.2 del documento)*

En este apartado se hace referencia a las obligaciones de no discriminación que habrían de imponerse a Telefónica, si bien estas obligaciones se limitan aparentemente a los servicios de desagregación de bucles metálicos de abonado.

A juicio de la CNC, las obligaciones de no discriminación habrían de hacerse extensivas a los servicios de acceso al subbucle, clarificando esta circunstancia en el texto.

**IV.2.D) Observaciones a la Propuesta de medidas en relación con el acceso a los recursos asociados de la infraestructura de obra civil de Telefónica (apartado II.4.3 y Anexo 2 del documento)**

Las obligaciones derivadas del análisis realizado en relación con el acceso a los recursos asociados de la infraestructura de obra civil de Telefónica se encuentran recogidas en el Anexo 2 del documento, a las que se añaden determinadas precisiones en el apartado II.4.3 del mismo.

En la realización de comentarios se seguirá el orden determinado por el Anexo 2, incluyendo en su caso observaciones adicionales en relación con el contenido complementario recogido en el citado apartado II.4.3 del documento.

*IV.2.D.1) Obligación de acceso a la infraestructura de obra civil (Anexo 2.1.a y apartado II.4.3.1.1 del documento)*

La CMT hace referencia en el apartado II.4.3.1.1 al alcance de las medidas cautelares adoptadas por la CMT con fecha 8 de mayo de 2008[21], y posteriormente modificadas mediante resolución de fecha 31 de julio de 2008[22], y, en particular, a las actuaciones realizadas por Telefónica para la puesta en marcha de la obligación de ofrecer acceso a terceros a infraestructuras de obra civil para facilitar el despliegue de redes de acceso NGA, ya recogida en las citadas resoluciones.

Ello incluye la apertura del servicio comercial de compartición de conductos a partir del 16 de septiembre de 2008, incluyendo procedimientos y precios para dichos servicios. Sin embargo, no se aportan detalles adicionales relevantes sobre esta cuestión, entre otros, el grado de uso de estos procedimientos por terceros operadores, los posibles problemas detectados, etc. Si bien es cierto que la experiencia es probablemente reducida dado lo reciente de la fecha señalada de inicio comercial del servicio mayorista y que se establecía un periodo de cuatro meses para que los operadores negociaran los correspondientes acuerdos de acceso.

La CMT concluye que "*la experiencia adquirida por esta Comisión a partir de la adopción de las medidas cautelares precitadas permite concluir que las obligaciones que se detallan en relación con las infraestructuras pasivas son*

[21] Resolución para la adopción de medidas cautelares en relación con el procedimiento para la definición y análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y la revisión del mercado de acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y subbucles metálicos a efectos de la prestación de los servicios de banda ancha y vocales (MTZ 2008/626).

[22] Resolución relativa a los recursos de reposición interpuestos contra la resolución de fecha 8 de mayo de 2008 para la adopción de medidas cautelares en relación con el procedimiento para la definición y análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) (AJ 2008/1006).

*proporcionadas al objetivo de garantizar la continuidad competitiva de los operadores terceros*".

De la información aportada, no es posible conocer cuál ha sido la oferta de acceso a conductos realizada por Telefónica y su operatividad y efectividad para los operadores interesados. Tampoco ha facilitado la CMT información sobre el alcance geográfico de dicha oferta, el grado de detalle ofrecido, los precios de esta oferta, o el detalle sobre la disponibilidad de espacio físico en los conductos ofertados por Telefónica y en qué medida pueden satisfacer total o parcialmente las necesidades de un operador que opte por desplegar una red NGA propia haciendo uso de esta facilidad de acceso.

Por otra parte, aunque pudiera disponerse de información sobre la oferta de acceso a conductos como la señalada anteriormente, e incluso asumiendo que se hubiera asegurado su plena efectividad, ello no implicaría que pudiera deducirse de manera inmediata que esta solución regulatoria "garantiza la continuidad competitiva de los operadores terceros".

Ya se ha resaltado que el despliegue de bucles de fibra por parte de Telefónica puede implicar para determinadas configuraciones una discontinuidad en el bucle metálico o un reemplazo del mismo. Las condiciones regulatorias planteadas por la CMT en el marco del análisis del mercado 4, implican que los bucles de fibra desplegados por Telefónica no estarán accesibles para el resto de operadores bajo un servicio mayorista de desagregación.

Por otra parte, la CMT elimina del ámbito del mercado de referencia del mercado 5 los accesos indirectos con velocidades superiores a 30 Mbps, lo que hace impracticable esta opción mayorista como alternativa para los servicios de muy alta velocidad.

Adicionalmente, la propuesta regulatoria planteada por la CMT para las nuevas NGA pasa por establecer una obligación de acceso a elementos pasivos de la infraestructura civil de la red de acceso de telefónica (conductos y otros elementos asociados), de manera que los operadores desplieguen varias redes físicas de acceso basadas en fibra óptica.

El despliegue de estas redes alternativas implicará, probablemente unos plazos de tiempo relevantes, lo que contrasta con el anuncio de lanzamiento masivo inminente de ofertas comerciales sobre NGA por parte de Telefónica, tras una experiencia piloto desarrollada en los últimos meses, al que se hace referencia por parte de la CMT. Este lanzamiento comercial puede provocar un importante desposicionamiento competitivo del resto de operadores en el mercado, incluso aunque se mantengan obligaciones de conservar la continuidad metálica de los bucles de cobre, dadas las limitaciones de velocidad que es posible alcanzar mediante el uso de estos bucles metálicos.

A ello ha de sumarse que la CMT no ha considerado prioritaria la regulación detallada del acceso al subbucle metálico[23] (por ejemplo estableciendo

[23] Ver apartado II.4.3.3 del documento

obligaciones específicas de transparencia), lo que dificulta la posibilidad de que los operadores que deseen desplegar su propia red puedan acometer despliegues de fibra hasta el nodo FTTN (hasta 5 veces más económicos que los FTTH), y hacer uso del par de cobre desde el nodo al hogar del usuario (subbucle metálico).

En estas condiciones y a pesar de que no se dispone de un análisis sobre la viabilidad económica del modelo propuesto, es probable que los incentivos de los potenciales candidatos a desplegar redes de acceso NGA se debiliten.

**En definitiva, surgen dudas sobre si el modelo regulatorio propuesto, que implica pasar de una competencia mixta basada en servicios (operadores alternativos) e infraestructuras (cable) a una competencia basada exclusivamente en infraestructuras por todos los operadores, permite a los actuales competidores una senda viable de transición desde el actual modelo al nuevo modelo propuesto y, caso de ser así, que escenario competitivo se plantea. Dichas consideraciones no han sido incluidas en el análisis**.

Por su parte, en el Anexo 2.1.a del documento se recogen aspectos más detallados sobre el alcance de la obligación señalada. Como primera cuestión, cabe señalar que el epígrafe 1 del Anexo 2 establece que el acceso a las infraestructuras de obra civil se limitará a aquéllas que estén instaladas en dominio público.

No se comprende el motivo para esta limitación, y la consiguiente exclusión de la obligación de acceso para las posibles infraestructuras de obra civil instaladas en propiedad privada a las que Telefónica hubiera tenido acceso en virtud de lo previsto en el artículo 27 de la vigente Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y de las previsiones equivalentes recogidas en la anterior legislación sobre telecomunicaciones.

En segundo lugar, es necesario hacer una referencia a la obligación subsidiaria de ofrecer alternativas que permitan el enlace entre puntos solicitados incluyendo la fibra oscura, en aquellos casos en que no exista disponibilidad de recursos de infraestructura civil para el trayecto considerado. En particular, no se recoge en el documento precisiones sobre el alcance de esta obligación, sobre la información a facilitar por Telefónica o sobre las condiciones de acceso a estos recursos.

*IV.2.D.2) Obligación de control de precios, contabilidad de costes y separación de cuentas (Anexo 2.1.b, Anexo 2.1.c y II.4.3.4 del documento)*

Se plantea en el apartado II.4.3.4 del documento la obligación de orientación de los precios en función de los costes de producción para los servicios mayoristas de acceso al bucle como de acceso a infraestructuras y el de fibra oscura subsidiario del anterior, al señalar para éstas últimas que "*en lo que se refiere a la fijación de las condiciones económicas mayoristas de acceso subsidiarias a las infraestructuras [….] deberá seguirse la misma filosofía descrita en el apartado anterior* [orientación a costes de producción]". Por su parte el Anexo 2.1.b solamente hace referencia al acceso a infraestructura de obra civil, excluyendo toda referencia a los citados accesos subsidiarios.

Por ello, procedería clarificar de manera expresa si la obligación de ofrecer precios mayoristas orientados a los costes de producción y la de separación de cuentas son aplicables a los servicios subsidiarios de acceso a fibra oscura u otros equivalentes.

*IV.2.D.3) Obligación de transparencia (Anexo 2.2 y apartado II.4.3.3 del documento)*

Para la obligación de acceso a infraestructuras de obra civil, no se prevé la existencia de una oferta de referencia, pero sí garantizar que los operadores puedan acceder a la información necesaria sobre condiciones y precios y a los procedimientos correspondientes para hacer efectivo el acceso a estos recursos.

Entre las obligaciones de información, la CMT propone una obligación adicional sobre la inmediatez de disponibilidad de la información para las centrales incluidas en la OBA.

Respecto a esta última cuestión, y siguiendo lo señalado en el caso de las medidas respecto del cierre de centrales, esta CNC considera que cabría extender esta obligación a otras centrales con operadores coubicados y de manera prospectiva a las nuevas centrales en las que se coubiquen operadores en el periodo objeto de análisis.

En el modelo regulatorio previsto por la CMT el acceso a infraestructuras de obra civil resulta una pieza clave para fomentar la competencia en el despliegue de redes de acceso NGA en aquellas zonas donde la demanda, los precios mayoristas y la rentabilidad de la inversión así lo justifiquen. Dada la experiencia pasada, no se puede descartar que los procesos de negociación para el acceso se vean expuestos a incertidumbres y potenciales conflictos.

**Es importante reducir al máximo los costes de transacción aparejados a la negociación del acceso a las infraestructuras de obra civil mediante procedimientos eficaces, que pueden requerir de obligaciones regulatorias más exigentes relativas al servicio mayorista de acceso a infraestructuras, en particular, mediante otras obligaciones de transparencia de información necesarias para facilitar dicho acceso y facilidad en los trámites por parte del operador con PSM.**

*IV.2.D.4) Obligación de no discriminación (Anexo 2.3 y apartado II.4.3.2 del documento)*

En este apartado, la CMT hace referencia a las obligaciones de no discriminación que habrían de imponerse a Telefónica en cuanto a las condiciones de acceso a las infraestructuras de obra civil.

En este aspecto, procede señalar que no se ha incluido dentro de esta obligación los servicios de acceso a fibra oscura (subsidiarios del acceso a infraestructuras), que a criterio de la CNC también habrían de estas sujetos a esta obligación de no discriminación.

*IV.2.D.5) Obligación de acceso a infraestructuras en el interior de edificios (II.4.3.2.2 del documento)*

El informe de la CMT destaca el cuello de botella que puede constituir el despliegue de redes en el interior de edificios (tramo de acceso al cliente final) por parte de varios operadores, y anuncia el inicio de un procedimiento con fecha 19 de junio de 2008 para imponer obligaciones en este ámbito.

En todo caso, esta cuestión planteada se suscitará en el caso de los despliegues tipo FTTH, mientras que no afectaría a los despliegues de fibra al nodo FTTN que no requieren en principio de modificaciones de la última parte del bucle de cobre hasta el hogar del usuario final.

En todo caso, ya se ha señalado que el modelo regulatorio propuesto por la CMT establece limitaciones prácticas para el servicio de acceso desagregado al subbucle metálico por parte de los operadores alternativos[24], lo que previsiblemente dificultará que estos operadores puedan acometer despliegues FTTN, y hayan de acometer despliegues FTTH, para lo que adquiere especial relevancia la solución regulatoria que se adopte para afrontar los problemas en el despliegue de las redes de acceso en el interior de los edificios.

Cabe resaltar que ya se ha abierto el trámite de consulta pública relativo a la imposición de obligaciones simétricas de acceso en relación con la infraestructura en el interior de edificios para el despliegue de redes de acceso de nueva generación.

[24] Ha de señalarse las dificultades objetivas que plantea el acceso al subbucle y en especial las derivadas de la coubicación de equipos en los nodos, elementos físicos de dimensiones reducidas y no planificados para admitir una compartición física de espacio en los mismos.

## IV.3. OBSERVACIONES AL APARTADO 3 DEL DOCUMENTO: MERCADO DE BANDA ANCHA AL POR MAYOR

### IV.3.A) En relación con la definición de mercado de producto relevante (Apartado III.1 del Documento)

*IV.3.A.1) Análisis de las restricciones indirectas (III.1.1.2 del documento)*

En el documento de la CMT se analiza la inclusión en el mercado de referencia de otros operadores integrados verticalmente que no ofrecen servicios mayoristas a terceros, sino que hacen uso de dichos servicios en autoprestación. Para ello, la CMT analiza las posibles restricciones indirectas al comportamiento independiente de Telefónica, el único operador que ofrece servicios mayoristas a terceros, que pudieran producirse.

Estas restricciones implicarían una presión competitiva indirecta de los operadores verticalmente integrados bajo el mecanismo siguiente.

1. El operador dominante incrementa los precios de los servicios mayoristas de acceso indirecto
2. Los operadores que hacen uso de este servicio mayorista han de trasladar dicho incremento al mercado minorista
3. Los operadores alternativos pierden cuota de mercado y los operadores verticalmente integrados ganan cuota de mercado captando clientes finales a costa de los operadores alternativos
4. El operador dominante ve reducidos sus ingresos mayoristas y en consecuencia ello actúa como una presión competitiva ante la subida inicial de precios mayoristas

La CMT concluye que en el caso español concurren los elementos necesarios para acreditar la existencia de restricciones indirectas y en consecuencia para que los servicios en autoprestación por parte de los operadores verticalmente integrados (fundamentalmente operadores de cable) hayan de incluirse dentro del mercado de referencia.

En relación con esta cuestión es necesario realizar algunas observaciones.

En primer lugar, no se ha realizado un análisis que ponga de manifiesto la existencia de restricciones indirectas en el pasado, estudiando los efectos sobre las cuotas de mercado cuando se hayan producido variaciones de precios de los servicios mayoristas de acceso indirecto a banda ancha, y acreditando en consecuencia que exista una sustituibilidad suficiente en el nivel minorista.

En este sentido, el análisis planteado por la CMT no se detiene en cuáles son las elasticidades de la demanda y de oferta en los mercados minoristas de acceso de banda ancha. En particular, parece incorrecto asumir que dado que los costes del servicio mayorista suponen entre un 40% y un 70% del coste del servicio minorista,

ante un incremento de precios mayoristas del 10%, los precios del servicio minorista subirán entre un 4 % y un 7%.

Concretamente, esta traslación de los mayores costes del servicio mayorista al minorista dependerá de cuál es la elasticidad de la demanda en el nivel minorista, y de la elasticidad de la oferta de Telefónica y terceros competidores a la hora de proveer el servicio minorista de acceso de banda ancha. En ausencia de un análisis sobre dónde se sitúan estas elasticidades, difícilmente puede trazar paralelismos con los mercados británico o austriaco, que no necesariamente son iguales al español. Los propios datos del análisis de las ofertas realizado en el apartado 1 del documento, señalan que Telefónica mantiene importantes cuotas de mercado a pesar de que en varios casos sus competidores ofertan precios significativamente más reducidos. Ello parece apuntar a la existencia de factores diferentes al precio en la configuración de la demanda y una cierta inelasticidad al precio.

En segundo lugar, no se ha acreditado que, ante un incremento de los precios mayoristas, los usuarios finales de los operadores alternativos no migrarán en una proporción importante a la rama minorista de Telefónica, el operador con PSM. En cuanto a esta cuestión, cabe destacar que según los datos facilitados por la CMT, Telefónica ha venido ganando cuota de mercado en término de líneas de banda ancha y en cuanto a captación de nuevas altas (ver gráfico I.3.15), incluso en un escenario de bajada de precios mayoristas.

Como tercera cuestión, la CMT afirma que no existen barreras al cambio de proveedor dada la práctica del mercado de ofrecer gratuitamente a los usuarios las cuotas no recurrentes (alta) y el módem de acceso. Sin embargo, la CMT no tiene en cuenta que también se ha generalizado el asociar dichas prácticas comerciales promocionales con las correspondientes cláusulas de permanencia y penalización en caso de incumplimiento, lo que cuestiona la inexistencia de costes de cambio.

En cuarto lugar no se ha evaluado la limitada cobertura geográfica de las redes de los operadores verticalmente integrados (cable) que limitarían la presión competitiva indirecta. Una presión que se vería todavía más limitada por el hecho de que el despliegue de las redes de cable coincide en una proporción significativa con las zonas donde los operadores alternativos hacen uso de la coubicación y la desagregación de bucle, mientras que el despliegue del cable es más limitado en aquellas zonas donde es predominante el uso de servicios de acceso indirecto a la banda ancha, ejerciendo en consecuencia una presión competitiva mucho menor en estas zonas.

**Por las razones señaladas, y en ausencia de un análisis más detallado de los aspectos señalados, la CNC no coincide con la conclusión recogida en el informe sobre la consideración de las restricciones indirectas en el mercado mayorista de referencia.**

*IV.3.A.2) Servicios mayoristas de banda ancha y banda ultra-ancha (III.1.1.3 del documento)*

Tras efectuar el análisis de determinados datos sobre precios de mercado mayorista, la CMT concluye que los servicios de acceso a velocidades superiores a 30 Mbps están excluidos del mercado de referencia, con independencia de las tecnologías subyacentes, debido a las incertidumbres sobre los patrones de sustituibilidad tanto mayorista como minorista.

Ya ha habido ocasión a lo largo del presente informe de realizar determinadas consideraciones en relación con esta cuestión, y en especial en el apartado IV.1.B.2. Todo apunta a que la introducción de potenciales servicios y contenidos soportados sobre redes NGA altamente diferenciados respecto de los actuales se producirá previsiblemente de una manera gradual lo que permite apuntar a la existencia de una cadena de sustitución y en consecuencia a determinar la sustituibilidad entre banda ancha y ultra-ancha.

Sin perjuicio de lo anterior, la introducción de las NGA puede tener un notable impacto sobre la estructura competitiva del mercado. En el mercado minorista, porque permitirá realizar ofertas de acceso a Internet a velocidades nominales significativamente superiores a las actuales sin las restricciones de disponibilidad propias de las tecnologías ADSL (longitud de los bucles de cobre). Esto podrá representar un desposicionamiento en el mercado para los terceros operadores que no puedan replicar estas ofertas, lo que puede perjudicar a la competencia efectiva. En los mercados mayoristas, las redes NGA podrían implicar la desaparición de los servicios de acceso desagregado para todos los bucles de cobre que sean sustituidos por soluciones FTTx.

Así, el modelo regulatorio propuesto en el marco del mercado 4, hace incrementar todavía en mayor medida la importancia de la existencia de una oferta mayorista bajo la modalidad de acceso indirecto que permita replicar las ofertas minoristas del operador con PSM.

Por contra, la CMT en su análisis del mercado 5 ha excluido del mercado de referencia los servicios de acceso indirecto que permiten velocidades superiores a 30 Mbps, y además reduce las obligaciones regulatorias para el acceso indirecto en las zonas competitivas, donde precisamente el despliegue de NGA será previsiblemente más intenso. Entre las obligaciones que aparentemente se relajan en la zona competitiva está la desaparición de la obligación de que la oferta mayorista permita replicar en todo caso las ofertas minoristas de Telefónica, lo que acentúa los problemas antes puestos de manifiesto.

Por otra parte, la CMT justifica la exclusión del mercado relevante de las velocidades de acceso superiores a 30 Mbps, sobre la base de que la demanda de las ofertas mayoristas de acceso indirecto para las velocidades más elevadas (10 y 20 Mbps) es reducida en relación con las velocidades en el entorno de 3-6 Mbps (gráfico III.1.4). Sin embargo, es necesario señalar que la disponibilidad de las velocidades más elevadas viene fuertemente condicionada por la longitud y demás

características de los bucles locales de cobre, y plantea determinadas limitaciones de la oferta mayorista por parte de Telefónica.

En este contexto, sería necesario realizar el análisis de las ofertas actuales ponderando previamente los datos de la penetración de las diferentes modalidades de acceso mayorista (para las distintas velocidades) en función de la oferta existente (sobre el número de bucles para los que está disponible).

Asimismo, esta CNC considera deseable que se haga un análisis prospectivo de los efectos que puede tener sobre la competencia el incremento de las velocidades ofertadas a consumidores finales por los operadores de cable y por Telefónica, especialmente teniendo en cuenta en qué medida van a poder ser replicadas por sus competidores.

**A modo de resumen, de acuerdo con lo señalado, la CNC no puede compartir las conclusiones alcanzadas por la CMT en cuanto a exclusión del mercado de referencia de las velocidades superiores a 30 Mbps, considerando a este respecto que no procedería establecer a priori limitaciones a la velocidad. Sin perjuicio de lo anterior, la CNC valora como positivo que la definición de mercado se haya realizado bajo el principio de neutralidad tecnológica respecto de la tecnología subyacente, aunque la exclusión de las velocidades de acceso superiores a 30 Mbps puede suponer de facto la exclusión de servicios prestados sobre las tecnologías FTTx.**

*IV.3.A.3) Definición del mercado relevante geográfico (III.1.2 del documento)*

La CMT realiza un análisis sobre diferentes aspectos como la evolución de cuotas de mercado, la existencia de una política uniforme de precios, diferencias en las funcionalidades de los servicios, uniformidad de barreras a la entrada o estabilidad de las zonas geográficas. La CMT concluye este análisis señalando que el mercado de referencia es nacional.

La CNC comparte la conclusión formulada por la CMT, en especial, su valoración en relación con la existencia de una política uniforme de precios, sobre la existencia de un comportamiento competitivo único en el marco del mercado nacional por parte de los operadores presentes en el mismo (Telefónica, ONO, operadores alternativos), y la uniformidad de barreras a la entrada.

No obstante, en lo que se refiere a las cuotas de mercado de servicios mayoristas, la CMT analiza dichas cuotas a partir de los mercados minoristas, excluyendo la modalidad de acceso indirecto e incluyendo la autoprestación (Telefónica, operadores de cable y uso del bucle desagregado por operadores alternativos). Procede señalar que la inclusión de la denominada autoprestación se ha realizado a partir del análisis de restricciones indirectas, respecto del cual ya se han puesto de manifiesto determinadas observaciones con anterioridad, en el sentido de que no se ha justificado plenamente su inclusión en el mercado de referencia.

**IV.3.B) En relación con el análisis de la estructura del mercado, competencia y operadores con PSM (apartado III.2 del documento)**

*IV.3.B.1) Evolución de la oferta. Cuotas de mercado (III.2.1.1 del documento)*

La CMT recoge en este apartado una breve referencia a la evolución de los accesos mayoristas de banda ancha, excluyendo la modalidad de acceso indirecto e incluyendo la autoprestación, cuestión que ya ha sido comentada.

Al margen de esta cuestión, esta CNC considera necesario señalar que en el marco del análisis del mercado 5 o el resto del documento, no se encuentra información suficiente sobre el propio servicio mayorista de acceso indirecto a la banda ancha, más allá del número de accesos mayoristas en sus diferentes modalidades (Grafico III.1.5), evolución de velocidades de dichas líneas (Gráfico III.1.4), así como cierta información relativa al número de accesos indirectos en Zona 1 y Zona 2 (apartado III.4.2).

Un adecuado conocimiento de la estructura del mercado y, en consecuencia, la evaluación de las medidas regulatorias propuestas por la CMT, se vería facilitado, entre otros, con datos como los siguientes:

- Distribución geográfica y por operadores del uso de las dos modalidades de acceso indirecto (regional y nacional), y su relación con otras variables competitivas (por ejemplo, zonas con desagregación de bucle).
- Presencia de operadores en los 109 puntos de interconexión definidos para el servicio regional. Inversión realizada por los operadores alternativos y periodos estimados de amortización de dichas inversiones.
- Inversión en las modalidades de acceso indirecto nacional y periodos estimados de amortización.
- Disponibilidad geográfica y sobre el total de bucles de las diferentes modalidades de acceso indirecto (bucles disponibles para las diferentes velocidades ofertadas en acceso indirecto).

**La CNC considera que la ausencia de datos como los señalados hace difícil poder analizar de una manera adecuada la estructura del mercado, y en consecuencia evaluar si las medidas y obligaciones propuestas resultan apropiadas.**

*IV.3.B.2) Competencia potencial en el mercado de referencia (III.2.1.3 del documento)*

La CNC coincide con el análisis de la CMT que considera que dadas las obligaciones respecto del despliegue de NGA establecidas en el marco del mercado 4 *"no cabe considerar* que [los operadores que desplieguen red propia] *puedan constituirse en fuente alternativa de suministro"* [para el mercado de acceso mayorista indirecto a la banda ancha].

*IV.3.B.3) Justificación de la imposición de obligaciones geográficamente diferenciadas (III.4.2 del documento)*

En este apartado la CMT resume las conclusiones alcanzadas en el análisis geográfico del grado de competencia existente en el mercado minorista, recogido en el apartado I.3.3.2 del documento.

De acuerdo con ello, la CMT identifica dos zonas geográficas, la Zona 1 o zona competitiva cubierta por 264 centrales de Telefónica (relacionadas en el Anexo 5 del Documento), y una Zona 2, no competitiva, con el resto de centrales de Telefónica, hasta completar sus 7.051 centrales.

La CMT señala que la Zona 1 cuenta con 2,99 millones de accesos de banda ancha (37,4% del mercado) y 4,58 millones de pares (29,4% del total), y que en esta zona la cuota media de Telefónica en términos de accesos alcanza el 36,5%, mientras que en la Zona 2 asciende al 65%. Por otra parte, la CMT señala que la cuota media nacional de Telefónica es del 57,1%[25].

La CMT ofrece asimismo algunos datos sucintos sobre el uso de la modalidad de acceso indirecto en la denominada Zona 1, donde se utiliza esta modalidad en 58.673 accesos, frente a los casi 500.000 usados en la zona denominada no competitiva.

Ante dichos datos, la CMT justifica la oportunidad de eliminar en la Zona 1 parte de las obligaciones impuestas a Telefónica en el marco del antiguo mercado 12, en particular, las de orientación de precios a costes, no discriminación y la obligación de mantener una oferta de referencia.

En relación con esta cuestión, procede remitirse a las observaciones al contenido del apartado I.3.3.2 del documento, recogidas más arriba en el presente informe por las que la CNC no encuentra suficientemente justificado diferenciar zonas competitivas y no competitivas en los servicios de acceso a Internet.

Al margen de las relevantes cuestiones metodológicas sobre el análisis de la situación competitiva en el mercado minorista, la CNC considera que debe hacerse una evaluación prospectiva sobre el impacto que tendrá la NGA y el despliegue de los bucles basados en fibra sobre la estructura competitiva de mercado bajo el marco regulador que se propone, para lo cual este órgano no dispone de la información adecuada.

Al margen de otros datos, no se dispone de información suficiente sobre el mercado de acceso indirecto al bucle y su utilización efectiva por parte de los diferentes grupos de operadores. Sería necesario conocer qué tipo de operadores hacen uso del acceso indirecto, en especial en las zonas que, en su caso, se

[25] Sin embargo, estos datos de la CMT no resultan completamente coherentes, en el sentido de que un 36,5% de cuota en Zona 1 sobre un 37,4% de los accesos implica que Telefónica en Zona 1 dispone del 13,65% de los accesos nacionales. Por su parte, el 65% de cuota en la Zona 2 (que acumula el 62,6% de accesos del mercado total) implica un 40.69% del total nacional. La suma de ambas magnitudes es el 54,34% del mercado total, frente al 57,1% de cuota que la propia CMT atribuye a Telefónica a nivel nacional.

identifiquen como competitivas y la finalidad a que se destinan (por ejemplo si se trata de operadores de nicho y para servicios del segmento de negocios). Esta información resulta relevante para evaluar el impacto que sobre la competencia puede tener la modificación de las obligaciones regulatorias en determinadas zonas geográficas.

Por último, ha de llamarse la atención sobre lo señalado en el apartado III.4.4.1.1.3 del documento, donde se afirma que no se exigirá a Telefónica una contabilidad de costes de carácter geográfico, que diferencie en función de si una zona es competitiva o no.

Eso puede implicar que el regulador no dispondrá de información sobre los costes desagregada geográficamente. En este contexto, se plantean dudas sobre la viabilidad de verificar el cumplimiento de las diferentes obligaciones que se establezcan (precios orientados a costes en Zona 2 y precios razonables en Zona 1).

**Por todo lo señalado, la CNC no considera suficientemente justificado establecer obligaciones regulatorias ex ante geográficamente diferenciadas en el marco del mercado de referencia que, por otra parte, plantean problemas de aplicabilidad y eficacia al no disponer de información sobre costes del operador con PSM diferenciada geográficamente.**

**IV.3.C) Observaciones a la Propuesta de medida en relación con el servicio mayorista de acceso de banda ancha hasta 30 Mbit/s en zonas competitivas (zona 1) (apartado II.4.4 y Anexo 3 del documento)**

Las obligaciones derivadas del análisis realizado para zonas denominadas competitivas se encuentran recogidas en el Anexo 3 del documento, a las que se añaden determinadas precisiones en el apartado III.4.4 del mismo.

Sin perjuicio de las consideraciones ya realizadas, esta CNC realizará determinadas observaciones en relación con el contenido del Anexo 3, incluyendo en su caso observaciones adicionales en relación con el contenido complementario recogido en el citado apartado III.4.4 del documento.

*IV.3.C.1) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos de sus redes y a su utilización (Anexo 3.1.a, y III.4.4.1.1.1 y III.4.4.1.2.1 del documento)*

Sobre la transición desde el modelo regulatorio actual al nuevo que se ha propuesto, la CMT sólo concreta que se mantendrán las obligaciones vigentes hasta que los operadores alcancen un acuerdo, o en su caso la CMT resuelva sobre un posible conflicto que no podrá plantearse hasta transcurridos 3 meses del inicio de las negociaciones.

Se desconoce a este respecto las inversiones que pudieran haber realizado los operadores alternativos para el uso de las modalidades de acceso indirecto hasta ahora existentes y, en especial, el despliegue para acceder a los Puntos de Interconexión (PdI) existentes en la modalidad regional del servicio de acceso indirecto existentes en la Zona 1, y los posibles periodos de amortización de los equipos y demás inversiones realizadas. La CMT no contempla en la medida

propuesta ninguna prevención sobre la desaparición de los puntos de interconexión, o de otras facilidades del servicio con impacto directo en las inversiones realizadas.

**La CNC considera que, en su caso, se debería profundizar en el impacto sobre la competencia de la desregulación de obligaciones en la zona denominada competitiva, lo que permitiría evaluar mejor la conveniencia de introducir medidas que prevengan posibles efectos nocivos sobre la competencia durante el periodo transitorio de cambio de modelo regulatorio.**

*IV.3.C.2) Ofrecer precios razonables por el servicio (Anexo 3.1.b, y III.4.4.1.2.2 del documento)*

Para las zonas identificadas como competitivas, plantea la CMT sustituir el principio de orientación a costes por el de precios razonables. Mantiene sin embargo algunas prevenciones como la de prohibición de precios excesivos o de compresión de márgenes.

A este respecto, cabe remitirse a las observaciones realizadas por esta CNC en el apartado IV.3.B.3, relativas a la ausencia de contabilidad de costes diferenciada geográficamente.

*IV.3.C.3) Otras obligaciones aplicables (Anexo 3.3)*

Ha de señalarse que desaparece la obligación de no discriminación entre clientes, sin que se haya justificado la razón para ello.

**IV.3.D) Observaciones a la Propuesta de medida en relación con el servicio mayorista de acceso de banda ancha hasta 30 Mbit/s en zonas no competitivas (zona 2) (apartado II.4.4 y Anexo 4 del documento)**

Las obligaciones derivadas del análisis realizado para zonas denominadas no competitivas se encuentran recogidas en el Anexo 4 del documento, a las que se añaden determinadas precisiones en el apartado III.4.4 del mismo. En la realización de comentarios se seguirá el orden determinado por el Anexo 4, incluyendo en su caso observaciones adicionales en relación con el contenido complementario recogido en el citado apartado III.4.4 del documento.

Estas observaciones se realizan sin perjuicio de las antes recogidas y, en particular, en relación con la definición del mercado de referencia y de la diferenciación geográfica de obligaciones.

*IV.3.D.1) Atender las solicitudes razonables de acceso a recursos de sus redes y a su utilización (Anexo 4.1.a, y III.4.4.1.1.1 y III.4.4.1.3.1 del documento)*

La CNC valora de una manera muy positiva la introducción de obligaciones que faciliten una mayor flexibilidad en la oferta mayorista y por consiguiente permitan la diferenciación de los servicios minoristas por parte de los operadores alternativos, siempre que favorezcan la replicabilidad de las ofertas minoristas del operador con PSM.

No obstante, exige una especial mención en este apartado la cuestión de la desaparición de las dos modalidades de acceso indirecto hasta ahora existentes (regional GIGAdsl con 109 PdI y nacional ADSL-IP) y su sustitución por una única modalidad. Se plantea la existencia de una nueva y única modalidad con un máximo de 20 PdI que habrán de ser coincidentes con los del actual servicio GIGAdsl. Una vez disponible el nuevo servicio, no se realizarán nuevas altas sobre las dos modalidades existentes previamente, y se garantizará la correspondiente migración hacia el nuevo servicio. No se establecen plazos de garantía u otras previsiones similares.

La información facilitada por la CMT en relación con la nueva modalidad y sobre la transición entre ambas situaciones plantea diferentes interrogantes. Algunas de las cuestiones que suscita el texto propuesto son las siguientes:

- No se detalla el número de PdI de la nueva modalidad, salvo que tendrá un máximo de 20, lo que permitiría en la práctica la supresión del servicio regional y mantener exclusivamente el servicio nacional con 1 único PdI.
- No se aclara si el máximo de 20 puntos se refiere a la Zona 2 o a todo el territorio. Por otra parte, se plantean dudas en cuanto al alcance territorial de la nueva modalidad. Por una parte se señala que las demarcaciones han de cubrir tanto la Zona 1 como la Zona 2, sin que la CMT aclare la razón para disponer de una estructura en Zona 1. La mención de que Telefónica "*deberá continuar con su prestación* [de las dos modalidades actuales] *en las zonas no cubiertas por el nuevo servicio*" resulta confusa y aparentemente contradictoria con la obligación de que el nuevo servicio cubra todo el territorio nacional, salvo que se refiera a una implantación gradual del mismo sobre la que no se recoge previsión alguna. En éste último caso, no se han incluido previsiones que tengan por objeto prevenir posibles estrategias anticompetitivas por parte de Telefónica en la definición de la estrategia de implantación de la nueva modalidad (por ejemplo, comenzando la migración en aquellas zonas con un mayor nivel de uso de las modalidades de acceso indirecto).
- No se establecen previsiones sobre los periodos mínimos o máximos de transición entre ambas modalidades, ni se realiza ningún análisis del impacto que tendrá la desaparición de los actuales servicios sobre la competencia. A estos efectos, sería necesario disponer de información sobre la inversión realizada por los operadores para acceder a las modalidades actuales en especial el servicio regional y las líneas troncales desplegadas hasta los correspondientes puntos de entrega, conocer en qué medida dichas inversiones han podido ser amortizadas, y evaluar el impacto que sobre la continuidad de la competencia puede tener la desaparición inmediata de la estructura de red hasta ahora existente para este servicio. En este sentido, la CMT han estimado en el apartado III.4.4.1.3.1.2 que la nueva oferta habría de presentarse en el plazo máximo de 2 meses.

**Por las razones señaladas, la CNC considera que cabe profundizar en el análisis del impacto de la desaparición de las dos modalidades existentes para el servicio de acceso indirecto a la banda ancha, y establecer con mayor claridad los procedimientos para la transición hacia la nueva modalidad prevista, de manera que la competencia no se vea negativamente afectada.**

*IV.3.D.2) Ofrecer los servicios mayoristas a precios orientados en función de los costes de producción y separación de cuentas (Anexo 4.1.b, Anexo 4.1.c, III.4.4.1.1.3 y III.4.4.1.3.2 del documento)*

Procede reiterar en este apartado lo ya señalado sobre la dificultad en garantizar el cumplimiento de estas obligación, y en particular la de orientación a costes, sin disponer de la correspondiente contabilidad de costes de Telefónica diferenciada geográficamente para la zona 2, tal y como se señala en el apartado III.4.4.1.1.3.

Con respecto a las prácticas expresamente prohibidas por la CMT, la CNC coincide en que su análisis debe realizarse de acuerdo con los procedimientos de valoración propios de la intervención ex ante que la CMT tiene atribuidos, lo que no excluye, en su caso, un eventual análisis de estas prácticas por parte de la CNC.