

**RESPUESTA DE TELE2-COMUNITEL CONSULTA PÚBLICA SOBRE
REDES DE ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN de 10 mayo 2007**

P 1 ¿Considera conveniente abordar la cuestión de la neutralidad de la red (*net neutrality*) y sus implicaciones sobre los precios minoristas y mayoristas de los accesos de banda ancha en el contexto de la revisión del marco regulador comunitario?

Consideramos que el principio de neutralidad tecnológica debe continuar presidiendo el marco regulatorio de las comunicaciones electrónicas, y que éste debe seguir quedando al margen en cuanto a regulación de los contenidos.

En este sentido, la propia Comisión Europea considera que *“el actual marco regulatorio se basa en la regulación de mercados. Este enfoque basado en los mercados es una respuesta a la convergencia, permite tener en cuenta la competencia entre plataformas y evita regulación para tecnologías específicas. Este principio regulatorio aplica independientemente del tipo de tecnología que efectiva o potencialmente se vea involucrada. La regulación podría eliminarse cuando se haya realizado la suficiente inversión como para crear competencia efectiva”*¹

En todo caso, un hipotético cambio de los principios básicos aplicados por el marco regulador debería ser abordado a nivel europeo, a través de los cauces normativos y procedimentales establecidos, y nunca como iniciativa de algún Regulador nacional.

No compartimos la opinión de esa CMT respecto a que unas medidas tan radicales como las que se pretenden imponer no puedan esperar a un cambio del marco regulatorio europeo. Dicho cambio, según la Comisión Europea, se producirá el próximo agosto.²

P 2 ¿Considera necesario analizar en una consulta pública la evolución de las redes NGN troncales y sus impactos en la interconexión de redes?

Sí, ya que todo indica que este es el camino que se va a tomar en España para la evolución de la red y, por tanto, debe ser previsto de antemano su impacto en el mercado y las medidas a tomar para proteger la competencia. En la misma línea, consideramos que debe abordarse la regulación de la interconexión IP.

No obstante, este no es el objeto de la actual consulta, sino las redes de acceso de nueva generación, y las conclusiones de la misma no deberían verse afectadas o determinadas por los temas apuntados en la presente pregunta.

P 3 ¿Cómo podría evitarse la discontinuidad competitiva y la separación anticipada de clientes potenciales pertenecientes a las centrales con operadores coubicados, en un

¹ Commission staff working document, communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the review of the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, Impact Assessment, pag. 11. La traducción es nuestra

² Según nota de prensa de 12 de julio de 23007, **IP/07/1077**

escenario de transición a las nuevas topologías de cobre y de fibra óptica? ¿podría ser suficiente revisar en este contexto la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA) por la incorporación de las nuevas señales e infraestructuras VDSL y de fibra?

De forma general, en atención al principio de neutralidad tecnológica, mientras que no exista un entorno de libre competencia debe aplicarse la regulación existente a las redes de acceso de operadores con PSM. La aplicación de la OBA debe efectuarse tras la conveniente ampliación de su alcance, que no “revisión”. Es decir, para evitarse la discontinuidad competitiva, debe asegurarse un mantenimiento de las condiciones actualmente aplicables a través de la OBA a las redes tradicionales, al tiempo que se amplían el alcance de los instrumentos regulatorios al acceso a las redes de nueva generación.

No compartimos en absoluto la afirmación de esa CMT respecto que “*estamos ante un escenario de ruptura, no ante uno continuista*”. ¿Acaso no seguimos ante un escenario con clara posición dominante de los operadores incumbentes? ¿Acaso no es evidente que dicha posición se debe a que dichos operadores gozaron históricamente de derechos exclusivos?

El actual marco regulatorio y la actuación del regulador ha empujado a los operadores a subir los distintos “escalones” de la escalera de inversión. No es aceptable que se fuerce a dichos operadores a subir el último “peldaño” (i.e. despliegue de una red alternativa de acceso) eliminando los “escalones” anteriores. Todos los escalones deben estar disponibles en condiciones suficientes para permitir la competencia.

Tanto el mantenimiento durante un tiempo suficiente de la actual planta de cobre, como la creación de servicios mayoristas en todos los niveles en condiciones que permitan la replicabilidad por parte de los operadores alternativos, son condiciones necesarias, aunque seguramente no suficientes, para lograr una competencia efectiva en el mercado

Lo primero que es importante destacar es que en las centrales en las que existen operadores colubizados, dichos operadores han acometido importantes inversiones en base a un plan de negocio que en ningún caso suponía la obsolescencia de dichos equipamientos y/o ubicaciones en varios años.

Por otro lado, dentro del mercado existen muchos segmentos de clientes con necesidades diferenciadas. Hay que analizar el impacto de aislar a la totalidad de los clientes de una zona con el objetivo de dar un servicio determinado a un grupo de estos clientes, privando al resto de clientes de alternativas que por un lado podrían ser más eficientes en costes para el tipo de servicio que requieren y por otro suponen al menos la oportunidad de elegir un abanico más amplio de opciones.

En consecuencia, consideramos que una “separación anticipada de clientes potenciales pertenecientes a las centrales donde ya haya operadores ubicados” llevaría, sin lugar a dudas, a un inevitable decrecimiento, si no desaparición, de la incipiente competencia,

P 4 ¿Qué consideraciones haría en relación con las conocidas como ‘vacaciones regulatorias’ para el tendido de nuevas redes de fibra óptica (y VDSL), en el actual marco regulatorio?

Nuestra opinión es que se trata de un concepto que provoca que el principal incentivo para el desarrollo de las nuevas redes lo constituya la expectativa de reducir de manera

muy importante la competencia. Está claro que mejorar su posición competitiva es un objetivo legítimo y central de cualquier empresa. Ahora bien, en este caso hay que analizar si no se trataría de una acción de posición de dominio basada en dos factores fundamentales:

- La utilización de infraestructuras existentes previamente a la liberalización (fibra de plan fotón, canalizaciones, cobre, etc.). Esto hace que el nivel de inversión que debe asumir Telefónica sería con toda seguridad muy inferior al de otros posibles competidores que aspirasen al mismo despliegue.
- La cuota de mercado superior de Telefónica en banda ancha y servicios fijos. Esto hace que el nivel de riesgo de Telefónica es también muy inferior al de cualquier otro posible competidor al contar de inicio con una posición predominante en el mercado. Telefónica sólo tiene que migrar clientes a los nuevos servicios. Los nuevos operadores tienen que captarlos, con el consiguiente incremento de costes de adquisición.

Estos dos hechos provocan que en caso de producirse “vacaciones regulatorias”, combinadas con la posible separación de los clientes de las centrales de la OBA como resultado del despliegue de la nueva red, los posibles escenarios resultantes de este despliegue serían:

- Que se desarrolle la nueva red y los clientes adopten masivamente los servicios de televisión de alta definición (HDTV) estando dispuestos a pagar por ellos. [No hay que olvidar que, a día de hoy, el argumento principal que provoca la subida del escalón en la necesidad de ancho de banda es la futura introducción de estos servicios]. En este escenario la competencia habría quedado reducida a un duopolio únicamente en algunas ubicaciones en las que existiese un operador de cable que además habría tenido que adaptar su red a los nuevos servicios con la consiguiente inversión adicional.
- Que el uso de los nuevos servicios sea minoritario y la nueva red se utilice para prestar servicios equivalentes a los ya existentes con las infraestructuras actuales. Si en este caso se han separado los clientes de las centrales OBA, estamos en un escenario muy parecido al anterior, ya que evidentemente la competencia basada en OBA habría desaparecido dejando el mismo duopolio únicamente en algunos lugares.

Ambos escenarios posibles son favorables para Telefónica ya que en ambos casos el nivel de competencia se habría visto seriamente reducido. Por tanto el nivel de riesgo de Telefónica con “vacaciones regulatorias” es prácticamente nulo.

Adicionalmente parece chocante la mera consideración de esa posibilidad teniendo en cuenta de que al final de esas “vacaciones”, el operador incumbente contaría con una cuota de mercado similar a la de los antiguos monopolios de telefonía. Situación en la que es enormemente difícil introducir competencia como ha quedado demostrado en la telefonía fija. En definitiva, con toda probabilidad, se “desandaría” el camino andado en la introducción de competencia en las telecomunicaciones fijas.

Como conclusión.

- De acuerdo con el marco regulador de las telecomunicaciones, mientras no exista un entorno de plena competencia en cada mercado considerado, deben aplicarse medidas regulatorias “ex ante” y, en los mercados de acceso, el

operador incumbente tiene una cuota de mercado tal que queda patente la ausencia de dicha competencia.

- Si se definen mercados supuestamente “emergentes” para eximirlos inicialmente de una regulación ex ante, difícilmente podrá tener en el futuro impacto alguno en el nivel de competencia la aplicación de una regulación tardía, llevando a una nueva situación monopolística
- La propia Comisión Europea ha manifestado su opinión contraria a la intención del regulador alemán de aplicar vacaciones regulatorias

P 5 ¿Bajo qué circunstancias y condiciones consideraría justificado en el futuro abordar la conveniencia de una separación funcional o de una separación estructural de la red o redes de acceso del operador tradicional?

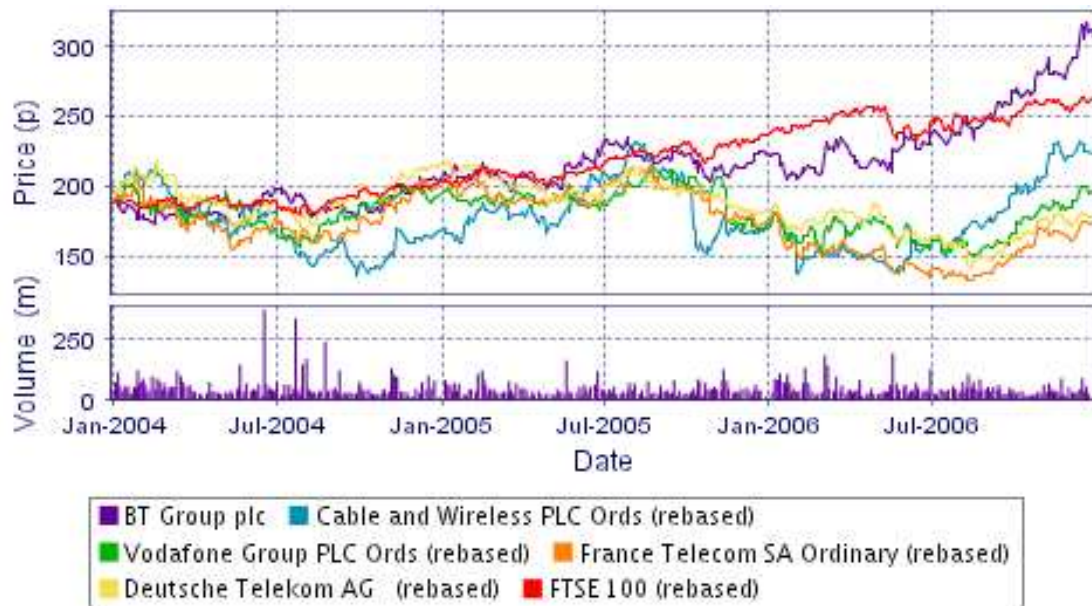
El objetivo general de la OBA es poner a disposición de los operadores alternativos las infraestructuras de acceso de Telefónica, de modo que estos operadores pudieran competir con la propia Telefónica, contando con los mismos recursos de acceso que esta compañía. La experiencia en la operación de la OBA en los últimos años demuestra que la misma no ha conseguido este objetivo a pesar de las sucesivas mejoras introducidas. Los nuevos operadores se han encontrado con innumerables obstáculos, inexistentes para la propia Telefónica. El hecho es que Telefónica presta un servicio claramente inferior a otros operadores comparado con el que se presta a sí misma. Este es el motivo fundamental por el que se plantea la separación estructural. Dicho de otro modo, si Telefónica prestase a otros operadores el mismo servicio que se presta a sí misma, no existirían motivos de peso para su separación funcional.

Por tanto, nuestra propuesta es que en caso de confirmar que efectivamente el servicio prestado a otros operadores está discriminado con respecto al prestado a la propia Telefónica, se debería progresar hacia la separación funcional, al quedar demostrado la ineficacia de las actuales medidas regulatorias para conseguir la necesaria no discriminación. Mientras exista la discriminación positiva a favor de Telefónica será muy difícil la posibilidad de una competencia real basada en la red de acceso de la propia Telefónica.

La regulación ex ante existente es inútil si no se aplican plenamente los principios de transparencia y no discriminación. Los mecanismos aplicados por la regulación para asegurar dichos principios no han dado los resultados perseguidos y, dada la experiencia tanto en nuestro país como en el resto de países europeos, no es previsible que consigan su objetivo. Los operadores incumbentes no tienen incentivo alguno para tratar sin discriminación. La única forma de asegurar que el incumbente no discrimina es la separación funcional o estructural.

Con esta medida, el operador incumbente, en lugar de centrarse en auto proveerse el acceso a la red en condiciones más favorables que las de sus competidores, enfocaría su actividad a la obtención del mayor beneficio posible, sin discriminar el origen de dichos ingresos. Se trata de completar medidas desincentivadoras de la discriminación con una medida que incentivaría la innovación, inversión y la no discriminación

De hecho, en UK, la actividad de Openreach ha sido beneficiosa para su grupo, como se puede apreciar en el cuadro adjunto a continuación.



Concluyendo, podemos afirmar que existen varias razones que justificaría la separación, entre ellas:

- Incremento de la competencia
- Incentivos para la inversión y la innovación
- Mejor funcionamiento del mercado (deseo de atender la demanda del mercado)
- Interés añadido de para nuevos servicios en la red de acceso
- Recomendado por la UE
- Experiencias positivas en UK; Nueva Zelanda, Australia, Jamaica, etc.
- Rentabilidad para el incumbente.

Por último, resaltar que en Europa esta medida se ha adoptado en otros sectores con las mismas características que el de telecomunicaciones, como es el sector energético, con buenos resultados.

P 6 ¿Durante cuanto tiempo cree usted que debe garantizarse el mantenimiento en el estado actual de la planta de cobre?

Como se ha comentado anteriormente, la eliminación de la planta de cobre y la separación de los clientes de las centrales correspondientes conllevará la supresión de todos los operadores que basan su negocio en estas infraestructuras..

Como principio general, debería aceptarse el mantenimiento de la planta actual de cobre mientras exista demanda para ello. Su eliminación anticipada implicaría una supresión de esta demanda, no en atención al comportamiento normal del mercado,

sino como consecuencia de la eliminación de los servicios prestados a través de dicha red.

Sin perjuicio de lo anterior, y si se optase por adoptar una decisión al respecto obviando el deseo e intereses de los usuarios, al menos debería mantenerse durante el tiempo suficiente necesario para que los operadores que han realizado importantes inversiones en red mediante acceso desagregado al bucle de abonado pudieran obtener un retorno razonable. La obtención de dicho retorno requiere aún varios años. Se trata de inversiones costosas y a largo plazo promovidas por la regulación y la propia Administración en un entorno que, de no mantenerse el estado actual de la planta, carecería de la seguridad jurídica predicada del mismo en su momento.

Este cambio conllevaría una percepción de inseguridad jurídica respecto las futuras decisiones regulatorias que desincentivarían nuevas inversiones en red.

Por último señalar que, a nuestro parecer, la planta no sólo debería mantenerse en el estado actual, si no en el estado en que se encontraba antes de la actividad de sustitución que ya está llevando a cabo TESAU.

P 7 Considerando que la unidad mínima que Telefónica podría estar interesada en abandonar es un mazo de cables que sale desde la central ¿Cómo cree usted que debería realizarse la transición? ¿cómo deberían repartirse los costes de mantenimiento en caso que algún operador esté interesado todavía en la utilización de los pares de dicho mazo?

En este caso aplica también el concepto general comentado en el punto anterior. Si ya se ha articulado un mecanismo por el cual se pueda dar por parte de todos los operadores coubicados, a todos los clientes afectados por la desconexión, un servicio equivalente al que se daba por el cobre, se podría proceder al abandono del mazo en cuestión. En caso contrario, no se debería permitir el abandono del mazo y tampoco se debería imputar a los operadores que continúen operando servicios sobre dicho mazo costes superiores a los anteriores a la implantación de la nueva infraestructura.

TESAU debería mantener tantos mazos como fuera necesario para que los operadores coubicados en dicha central pudieran dar servicios a sus clientes, reales y potenciales

P 8 ¿Qué proceso y qué plazos deberían establecerse para permitir a Telefónica el desmantelamiento de una central en caso de que tampoco ella tuviera ningún interés en utilizarla desde el punto de vista de un operador coubicado y con servicios de EdS?

Como no puede ser de otro modo, se invoca en este caso de nuevo la necesidad de dar a los operadores coubicados una alternativa viable para continuar dando servicio en condiciones equivalentes a los clientes en la cobertura de dicha central. De este modo, como primer punto, no se debería permitir el cierre de una central si los clientes que dependen de ella no son accesibles para los operadores que se encontraban coubicados de algún otro modo viable. El proceso establecería un preaviso suficiente que permitiera la implantación del operador afectado en la nueva ubicación o bien la ampliación de sus infraestructuras en dicha ubicación si ya estuviera presente y la migración de los clientes afectados a la nueva infraestructura previamente al cierre de la central y el plazo dependería del número de clientes a migrar. Esto supondría una condición general independiente del modo de acceso que tenga el operador alternativo a la central de Telefónica.

Por otro lado, para el caso concreto de operadores que hayan desplegado infraestructuras propias a la central en cuestión, se les debería involucrar en la planificación y en la definición del punto alternativo en el que serán accesibles los clientes que se accedan desde esta central. En la práctica, Telefónica, con el movimiento de su red esta moviendo también la red desplegada por otros operadores y por tanto es justo que se tomen las decisiones de este movimiento conjuntamente y teniendo en cuenta las implicaciones para todas las redes afectadas y no solo las de Telefónica.

P 9 ¿Qué proceso y qué plazos deberían definirse para permitir a Telefónica el desmantelamiento de una central en caso que tampoco ella tuviera ningún interés en utilizarla desde el punto de vista de un operador con puntos de interconexión ubicados?

En este caso particular sería ligeramente más sencillo ya que al tratarse de puntos de interconexión se podría plantear el mantenimiento del punto de interconexión, sustituyendo Telefónica su tramo de fibra a la central antigua por otro tramo de fibra desde la arqueta a la nueva ubicación donde son accesibles los clientes que pertenecían a la antigua central. Si el operador ya tuviera otro modo de acceso propio en la nueva ubicación, no sería necesaria esta reubicación del extremo de Telefónica de pdi.

P 10 ¿Cuál de los escenarios anteriormente descritos, o cualquier otro que pudiera considerar, garantizaría que los servicios minoristas asociados se prestasen en un entorno de competencia efectiva? ¿Qué opciones regulatorias recomendaría según los escenarios?

La existencia de competencia efectiva vendrá determinada por la viabilidad de las opciones que existan a disposición de los operadores alternativos para replicar los servicios de Telefónica.

Asimismo, sería importante garantizar que las inversiones acometidas por los operadores alternativos en la desagregación del bucle no queden totalmente obsoletas con el nuevo modelo. Entre las posibles soluciones para conseguir este objetivo estaría el hacer coincidir los puntos de concentración de los nuevos servicios con las más relevantes antiguas centrales de ULL. Para ello, y dado que como se ha comentado antes, en este momento los operadores presentes en ULL han desplegado sus redes en base a la red de Telefónica, cualquier reubicación de esta red, que afectaría a sus redes, debería hacerse con su participación.

Sobre los escenarios planteados, se pueden reducir a dos, fibra+cobre o sólo fibra. Para conseguir la necesaria replicabilidad, en el primer caso se debe conseguir la compartición de cada uno de los elementos que interviene en el servicio desde el DSLAM al punto de concentración donde están presentes los operadores alternativos. Una posible vía sería la instalación de un DSLAM al lado del de Telefónica y luego la compartición del enlace de fibra a nivel Ethernet. Con respecto al caso de sólo fibra la opción que facilitaría más la compartición sería la basada en WDM PON. Hasta que se encuentre disponible, no parece que exista otra alternativa que el acceso a los clientes con un modelo de tipo "bitstream"

En todo caso, el único escenario posible en un entorno mínimamente competitivo es la existencia de todas las posibilidades apuntadas en condiciones económicas aceptables. Consideramos imprescindible que se permita el acceso de los operadores a todas las opciones indicadas, i.e., asegurar la posibilidad de utilizar todos los escalones de la escalera de inversiones, según su nueva configuración: servicios de reventa, acceso indirecto bitstream y acceso a la fibra en todas sus variantes.

P 11 ¿En qué medida considera que las redes móviles UMTS y las redes de acceso inalámbrico sobre tecnología WiMAX constituyen una alternativa a una red NGN como las descritas?

Dadas sus características, estas tecnologías no son las más adecuadas para dar servicios masivos de gran banda ancha en zonas con alta densidad de clientes, sobretodo en aplicaciones con un consumo de ancho banda continuo y poco optimizable vía multiplexación estadística, tales como video y p2p. El consumo de un solo cliente intensivo en estos servicios utilizaría una gran parte de los recursos disponibles a todos los clientes en la zona haciendo estas aplicaciones no viables en estas tecnologías.

Consideramos que no son alternativas viables, ni a corto ni a medio plazo.

P 12 ¿Considera justificado la definición de mercados geográficos acordes con las categorías anteriores?

No, ya que un posible mejor análisis de los mercados en muy pocos casos concretos no justifica el esfuerzo para realizarlo que por otro lado desenfocaría del objetivo fundamental a nivel de la mayoría del territorio .

Consideramos que la definición de los mercados no debe realizarse sobre supuestos hipotéticos, sino sobre la situación realmente existente. Los análisis de los mercados 11 y 12 detectaron la existencia (y conveniencia) de un solo mercado geográfico nacional. Consideramos que las circunstancias no han cambiado lo suficiente como para modificar este criterio.

En relación con esto,

P 13 ¿Alguno de los escenarios anteriormente descritos, o cualquier otro que pudiera considerar, garantizaría que los servicios minoristas asociados se prestasen en un entorno de competencia efectiva? (en el contexto del marco regulador europeo de las comunicaciones electrónicas, se entiende que hay competencia efectiva en un mercado cuando no hay ningún OPSM en dicho mercado)

La garantía de competencia efectiva no dependería del número exacto de operadores sino de la posibilidad que tengan estos de competir en igualdad de condiciones sin que existan desequilibrios que favorezcan a un operador. Consideramos que estos desequilibrios se verían incrementados en el caso de una segmentación del alcance geográfico de los mercados

P 14 En los tipos 3 y 4, ¿considera que el hecho de que la red de uno de los dos operadores propietarios de la infraestructura alternativa sea de una dimensión y cobertura inferior a la del otro afectaría a la competencia efectiva en el área geográfica donde el primero esté presente?

Podría afectar ya que el operador con menor cobertura tendrá una importante desventaja para acceder a clientes multisede ya que estos probablemente requerirán servicios fuera del área de cobertura y este operador no lo podrá dar directamente. Probablemente en el mercado de clientes multisede no exista competencia efectiva. Por otro lado, dependiendo de la dimensión y por tanto el volumen del operador menor, éste contará con muchos menos recursos lo que también podría desembocar en una ausencia de competencia efectiva.

P 15 ¿En qué medida considera que las redes móviles UMTS y las redes de acceso inalámbrico sobre tecnología WiMAX constituyen una alternativa a una red NGaN como las descritas?

En ningún caso.

P 16 ¿Qué criterio objetivo considera conveniente para su definición de manera que su implementación práctica sea factible y se garantice la estabilidad de los límites geográficos?

Como hemos comentado, no pensamos que la división geográfica de los mercados esté justificada en España en este momento. Añadir este esfuerzo a la ya de por sí compleja regulación no aporta un valor decisivo y ocuparía recursos en mayor proporción a su valor añadido.

P 17 ¿Estima que el desarrollo de las nuevas redes de acceso podría modificar el análisis de los problemas de competencia de suerte que fuera justificada la diferenciación de obligaciones dentro de un mismo mercado de referencia?

No.

Estimamos que el desarrollo de las nuevas redes de nueva generación podría justificar la extensión de las obligaciones actualmente existentes en los actuales mercados de referencia a los supuestos “nuevos servicios” que se presten a través de NGNs, en la medida que se consideren incluidos en los mismos.

Tal como indica la Comisión Europea, en su Impact Assessment³ –apartado 5.1.- inversión y crecimiento:-

El objetivo es asegurar que el marco regulatorio promueve la inversión, la innovación y la competencia, que son consideradas como los medios más adecuados para asegurarse de que se alcanzan las necesidades de los usuarios.

(...)

La desventaja de establecer una fecha específica para la eliminación de la regulación ex ante es que no tiene en cuenta el estado de la competencia en el

³ Commission staff working document, communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the review of the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, Impact Assessment, pag. 10 y siguientes. La traducción es nuestra

mercado en el momento. La competencia progresa a distinto paso en los diferentes mercados. La eliminación de la regulación ex ante en un mercado donde un operador incumbente sostiene una posición de dominio probablemente impedirá el desarrollo de una competencia sostenible, causando un perjuicio al usuario final.

P 18 ¿Considera adecuada la diferenciación de las obligaciones de acuerdo con los criterios establecidos en la Posición Común del ERG sobre la imposición de obligaciones específicas? En el caso de que la provisión de alguno de los servicios anteriores (innovadores y tradicionales) se ofreciese empaquetada, ¿considera que debería modificarse el análisis respecto a la diferenciación de las obligaciones a imponer?

En todo caso, el análisis de mercado debería realizarse conforme los criterios indicados en la Recomendación de Mercados y conforme la doctrina del Derecho de la Competencia

La doctrina desarrollada sobre el análisis de empaquetamientos conforme el Derecho de la Competencia es perfectamente aplicable al supuesto de empaquetamientos con productos o servicios supuestamente “innovadores”

Respecto al empaquetamiento, consideramos que la cuestión relevante es si un determinado empaquetamiento puede ser replicado por los operadores alternativos o si, por el contrario, debido a una deficiencia de la competencia en uno de los mercados empaquetados, sólo puede ser ofrecido (económicamente) por el operador dominante y, en consecuencia, corriéndose el riesgo de que dicha posición dominante sea trasladada a mercados adyacentes.

La solución debería estar en asegurar un acceso efectivo y no discriminatorio en el mercado mayorista relevante. También podría ser necesaria una prohibición de empaquetar hasta que el paquete pueda ser ofrecido en condiciones competitivas.

P 19 Teniendo en cuenta lo expuesto sobre los posibles servicios innovadores prestados sobre nuevas redes de acceso, ¿en base a qué criterios consideraría que estos servicios podrían constituir o formar parte de un mercado emergente? ¿qué efectos tendría esta calificación de mercado emergente minorista en la regulación del mercado mayorista en el que se apoya (definición del mercado, determinación de OPSM y establecimiento de obligaciones específicas)?

Como hemos comentado, los criterios deben ser los establecidos por el Derecho de la Competencia.

Determinado sector defiende la definición de un mercado de servicios emergentes con el fin de evitar cualquier regulación. Consideramos que dicha ausencia de regulación afectaría a los mercados actualmente existentes, en cuanto que tanto los servicios de estos mercados, como los servicios que se pretenden excluir de los mismos, se prestarían a través de redes de acceso de nueva generación, que constituirían un cuello de botella insalvable.

En nuestra opinión no se trata de nuevos servicios sino de una mejora técnica de servicios existentes y debe recordarse que en el marco regulador de las comunicaciones electrónicas prima el principio de neutralidad tecnológica.

Consideramos que la cuestión fundamental no es ¿es emergente un mercado?, sino ¿podría algún otro operador haber entrado en dicho mercado en un plazo razonable de tiempo?, lo que supone, en la práctica, la aplicación de la doctrina de competencia al sector de las telecomunicaciones.

En nuestra opinión,

- Un mercado emergente es un nuevo mercado, i.e., conformado por productos o servicios no sustituibles. (No debe confundirse los conceptos de “mercado emergente” y “producto/servicio emergente”. Debe existir seguridad de que un producto/servicio emergente no es sustituible por productos/servicios existentes)
- El operador “innovador” en dicho mercado probablemente tendrá una gran cuota de mercado al inicio, debido a su innovación
- Dicho mercado no debería tener barreras de entrada importantes y duraderas, de forma que dicha cuota inicial se vea mermada a medida que se incrementa la competencia
- La existencia de barreras de entrada duraderas e importantes para prestar servicios en un mercado minorista es un indicador de que la alta cuota de mercado puede deberse, no a la citada actividad innovadora, sino al traslado de la posición de dominio de un mercado mayorista, donde no se han aplicado las medidas adecuadas para reducir dicha posición.

P 20 ¿Estima que la definición del servicio de acceso que conlleva la imposición de las obligaciones de selección de operador es adecuada dada la introducción de las redes de acceso de nueva generación? En el mismo sentido, ¿considera necesaria la modificación del análisis del mercado mayorista de originación de llamadas?

No entendemos la conexión entre estas dos preguntas.

La primera es una cuestión tecnológica: la preselección es necesaria en la actual configuración de redes y servicios y deberá seguir existiendo mientras que exista servicio de voz tradicional. La eliminación de este mecanismo no debería ocurrir en un momento de “introducción de las NGNs”, sino sólo en el momento en que toda prestación de servicios de telecomunicaciones se realice con tecnologías que no permitan la preselección tal como está configurada hoy. En ese momento habrá que aplicar un mecanismo tecnológico alternativo que permita la elección por el usuario de un proveedor de servicios (de voz) que no sea su proveedor de acceso. Es una mera cuestión tecnológica.

Esta cuestión, teniendo en cuenta la aplicación del principio de neutralidad tecnológica, no debería condicionar la definición y análisis del mercado mayorista de originación de llamadas. Consideramos absurdo determinar la necesidad de modificar el análisis de un mercado en función de la efectividad de determinado “remedy”. El camino debería ser: partiendo de un concreto análisis de un mercado, determinar que medidas correctoras de la ausencia de competencia deben imponerse, en el caso de que las medidas existentes no sean eficaces o aplicables..

P 21 Dado el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación y la evolución de los servicios de acceso telefónico fijo, ¿estima que existen mercados geográficos de ámbitos inferiores al nacional cuyas condiciones de competencia justifican la retirada de las obligaciones de selección de operador?

Como hemos comentado, es una cuestión tecnológica que no depende del ámbito geográfico de un mercado que, en todo caso, consideramos que tiene dimensión nacional.

P 22 ¿Considera que la prestación del servicio telefónico fijo a partir de las redes de acceso de nueva generación justifica la retirada de las obligaciones de selección de operador?

Ver respuesta pregunta 20.

P 23 ¿Considera que los servicios mayoristas de terminación de llamadas en numeración geográfica prestados mediante VoIP, deberían incluirse en este mercado de referencia? (mercado de terminación de llamada vocales en una red pública individual de telefonía fija)

Sí

En caso afirmativo:

P 24 ¿Considera que deberían aplicarse las mismas obligaciones regulatorias que las vigentes en la actualidad en dicho mercado de referencia⁴⁵?

Debe primar el principio de neutralidad tecnológica. Consideramos que el servicio telefónico prestado mediante VoIP es sustitutivo del STDP tradicional, de hecho en la actualidad conviven la tecnología IP y la conmutada en la prestación del STDP bajo un mismo marco regulatorio. La prestación del servicio con nomadismo, sin embargo, podría encuadrarse en un mercado diferente, en atención a dicha sustituibilidad.

P 25 ¿Considera que las obligaciones impuestas en el marco del mercado 11 deberían mantenerse?

Mientras que exista un mercado de acceso al bucle de abonado y este no se encuentre en un entorno de plena competencia habrá, no sólo que mantener las obligaciones existentes, sino incluso incrementarlas si las existentes no fueran suficientes para remediar el fallo del mercado.

Dichas obligaciones deberán aplicar también a las NGNs de acceso en la medida en que se consideren incluidas en dicho mercado. Esta consideración deberá analizarse desde el punto de vista de la sustituibilidad de los servicios prestados.

P 26 La progresiva sustitución de los bucles de par metálico por los bucles de fibra óptica, ¿eximiría a Telefónica del cumplimiento de las obligaciones impuestas en el mercado 11?

Lo primero que deseamos comentar respecto este punto es que el despliegue de una red de acceso de fibra alternativa no implica necesariamente la sustitución de la red tradicional ni a corto ni a medio plazo.

En el supuesto hipotético de que la sustitución se hiciera efectiva, las obligaciones del mercado 11 seguirían aplicando en el caso del supuesto de FTTN, pues el subcable metálico se encuentra comprendido en dicho mercado.

En cuanto a los supuestos de FTTH y FTTB, consideramos que deberían incluirse en el mercado de acceso al bucle, previa re-definición del mismo desde una perspectiva tecnológicamente neutra, eliminando la limitación a los accesos de cobre.⁴

P 27 ¿Sería necesario establecer un periodo de tiempo transitorio en el que Telefónica siguiera dando acceso a los bucles de par metálico con el objeto de facilitar a los operadores alternativos su adaptación a esta nueva situación?

Toda decisión sobre el particular debe tomarse teniendo en cuenta las inversiones realizadas por los operadores alternativos en acceso desagregado al bucle, inversiones realizadas en atención a una situación regulatoria que aconsejaba realizarlas y que se suponía aportaba una seguridad jurídica sobre su rentabilidad.

Si las inversiones realizadas durante todo este periodo de liberalización de las telecomunicaciones no fueran recuperadas, difícilmente podrán plantearse los operadores alternativos tomar la misma decisión de invertir en nuevas redes.

En todo caso, consideramos que sólo en el caso de que, como consecuencia de la inclusión de las nuevas redes de acceso en el mercado de acceso al bucle se determine la obligación de TESAU de dar acceso a los bucles de fibra podría plantearse la posibilidad de adelantar y acortar dicho periodo transitorio.

P 28 Al objeto de asegurar una competencia efectiva en los mercados de nuevos servicios que sólo pueden ser provistos a través de NGaNs, ¿considera que las obligaciones vigentes con respecto a la red tradicional de pares metálicos deberían extenderse a la red de fibra óptica?

Sí, en la medida que se consideren incluidas en el mismo mercado, como sostenemos.

La desagregación de bucles puede asimilarse a la multiplexación de líneas de fibra en el caso de NGNs

P 29 Dado el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación y la evolución de los servicios de acceso de banda ancha, ¿estima que existen mercados geográficos de ámbitos inferiores al nacional cuyas condiciones de competencia justifican la retirada de las obligaciones de acceso desagregado al bucle?

Ya se ha aportado nuestra opinión sobre la dimensión geográfica de los mercados

⁴ Ha de destacarse que, si bien en USA el acceso regulado a las redes de fibra es la excepción, esto se debe a la diferente configuración de redes en dicho país, en el que el mercado de banda ancha está dominado por operadores de cable, en lugar de por operadores con uso de tecnologías xDSL. Sin embargo, en Japón, se está realizando una inversión significativa en fibra, a pesar de que el incumbente tiene la obligación de dar acceso a la misma

P 30 En un escenario de despliegue FTTN y entre las posibilidades descritas anteriormente ¿cuál o cuáles le parecen más adecuada(s) al objeto de facilitar a los competidores una oferta de acceso al bucle equiparable a la de Telefónica?

Entendemos que es necesaria la existencia de un conjunto de servicios mayoristas adecuados que en todos los escenarios configuren condiciones que permitan un adecuado grado de competencia: debe desarrollarse la regulación del acceso al sub-bucle fomentando la compartición de infraestructuras y la colocalización, de forma que los operadores, en la medida en que las condiciones competitivas lo permitan, evolucionen hacia el sub-bucle (o directamente hasta los edificios dependiendo de los casos).

No obstante, este paso será lento y costoso, por lo que deben existir otras alternativas. La reutilización de los actuales servicios OBA utilizados por los operadores (colocalización en centrales, infraestructuras de despliegue de señal, etc.) debe permitirse y promoverse de forma prioritaria, de forma que las inversiones de los operadores alternativos se realicen de forma muy progresiva.

P 31 ¿Cómo considera usted que debería realizarse la adopción del plan de frecuencias y la modificación de las reglas de penetración de las señales VDSL?

Consideramos que el plan de frecuencias debe asegurar la prestación de servicios mediante todo tipo de señales: ADSL, ADSL2+, VDSL, VDSL2, SHDSL.

La modificación del plan debe realizarse asegurándose de que la introducción de nuevas señales no impide la prestación de servicios a través de las señales predominantes en este momento, desde las actuales ubicaciones en centrales. Dadas las características técnicas de las señales VDSL2, que, como se ha constatado a nivel internacional, producen interferencias en los demás tipos de señales

La demanda actual de servicios que requieren señales de alta velocidad no es de entidad suficiente como para restringir las señales actualmente en uso, a favor del operador incumbente.

P 32 En relación con el escenario 1 descrito anteriormente, ¿estima que deberían ampliarse las obligaciones impuestas para la prestación de los servicios de banda ancha actualmente sobre redes de acceso de nueva generación?

Sí.

En el caso de que, en contra de nuestra opinión plasmada en la respuesta a la presente consulta, se anticipara la sustitución de las redes tradicionales por redes de acceso NGNs, la extensión de las obligaciones impuestas en el mercado 12 es esencial para mantener un mínimo de competencia en dicho mercado. Todos los escenarios posibles planteados con relación al mercado 11 implican movimientos costosos y arriesgados para los operadores alternativos, constituyendo un importante cuello de botella, por lo que la existencia de servicios de acceso indirecto bitstream prestados en régimen mayorista en condiciones adecuadas es un paso necesario en el camino de transición hacia las redes de NGN.

Ahora bien, las obligaciones existentes son requisito mínimo, pero no suficiente, para resolver los problemas de ausencia de competencia en el mercado 12, problemas que se verán incrementados. Como mínimo habrá que incorporar la obligación de prestar un servicio mayorista de acceso indirecto a nivel local, adicional a los niveles nacional y regional ya existentes. Este nivel local debería incluir, en los casos en que haya habido una sustitución de facto, el acceso indirecto a los MSAN (MUXFIN) o RITIS (en el caso de FTTB) y el aprovechamiento, en la medida de lo posible, los puntos de presencia donde los distintos operadores estén ubicados (PAIs GigADSL, PAIs ADSL-IP, PdIs, RdO, etc.) y los servicios de entrega de señal asociados a los mismos.

Por último, entendemos que la obligación de no discriminación debería asegurarse mediante algún mecanismo adicional, pues consideramos que aún no se ha logrado un pleno cumplimiento de dicho principio.

P 33 En relación con el escenario 2 descrito anteriormente, ¿estima que las obligaciones impuestas en el marco del mercado 12 sobre los servicios prestados mediante tecnologías xDSL podrían ser suficientes para replicar determinados servicios sustitutos prestados mediante las nuevas redes de acceso?

Estimamos que son necesarias, pero no suficientes

P 34 En relación con el escenario 3 descrito anteriormente, ¿estima adecuada una modificación de las obligaciones impuestas en el marco del mercado 12 para los nuevos servicios prestados sobre las redes de acceso de nueva generación?

Las obligaciones deben aplicar a todos los servicios incluidos en el mercado 12, esto es, aquellos susceptibles de ser prestados mediante banda ancha.

P 35 Dado el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación y la evolución de los servicios de acceso de banda ancha, ¿estima que existen mercados geográficos de ámbitos inferiores al nacional cuyas condiciones de competencia justifican la retirada de las obligaciones de acceso indirecto?

De ningún modo. En el caso concreto de los operadores que han realizado inversiones en acceso desagrado al bucle de abonado, la eliminación de la opción del bitstream (peldaño anterior), junto a las dificultades que existen para duplicar la red de acceso (siguiente peldaño), más algunas de las opciones que plantea la presente consulta, dejaría a dichos operadores sin opción alguna de competir en los mercados 11 y 12.

Es decir, el desarrollo de redes de nueva generación implicará la existencia de barreras de entrada y de cuellos de botella aún más acusados, por lo que consideramos como muy desaconsejable la retirada de cualquier obligación.

En cuanto a la existencia de mercados geográficos de menos ámbito al nacional ya ha sido contestada a lo largo del presente documento.

P 36 En caso de modificación en las obligaciones relativas al mercado de acceso desagregado a los bucles y subbucles metálicos, ¿considera necesario definir un nuevo nivel de entrega local para el servicio de acceso mayorista de banda ancha?

Ver respuesta pregunta 32.

P 37 Dado el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación, ¿estima necesaria la definición de mercados servicios adicionales a los incluidos en la Recomendación de mercados relevantes susceptibles de ser regulación ex ante? ¿cuáles?

Como hemos sostenido a lo largo del presente escrito, opinamos que la posible definición de nuevos mercados relevantes no depende del inminente desarrollo e las NGNs, sino de los correspondientes análisis conforme el criterio de sustituibilidad.

P 38 ¿Considera que la obra civil necesaria para el despliegue de una red de acceso podría constituir un mercado susceptible de regulación ex ante? De acuerdo con el análisis de sustituibilidad por el lado de la oferta y la demanda contenido en las Directrices, ¿qué definición tendría este mercado (incluiría a operadores de sectores diferentes al de las comunicaciones electrónicas)?

A nuestro entender, la posibilidad de que sea necesario regular ex ante las infraestructuras civiles para despliegue de redes no implica que debe ser constituirse como un mercado relevante independiente.

Tal como establece la Recomendación de Mercados (memorando explicativo), el análisis de los mercados mayoristas debe partir de los servicios prestados en los mercados minoristas subyacentes, que en este caso no existiría.

Asimismo, la significativa intervención de capital público en las citadas infraestructuras civiles, implica una distorsión que afectaría al desarrollo de este hipotético mercado en condiciones de competencia.

La propia Comisión europea, en la Recomendación de mercados, pág 13, 3.3. Definición por las ANR de otros mercados pertinentes, indica lo siguiente:

*“La cuestión de si resulta apropiado definir unos mercados más limitados debe separarse de la cuestión de la búsqueda y aplicación de soluciones. Frente a la falta de competencia efectiva en un mercado identificado, puede ser necesario imponer varias obligaciones para conseguir una solución global. Por ejemplo, es frecuente **aplicar remedios adyacentes o conexos a áreas técnicas** dentro de la obligación global que responde al PSM en el mercado analizado. Si se piensa que en un área técnica concreta más limitada no resultan necesarias las soluciones específicas, no es necesario o conveniente considerar cada área técnica como mercado pertinente para imponer obligaciones en dicha área. Sirva de ejemplo el caso en que la obligación de facilitar acceso desagregado al bucle local se ve complementada por obligaciones conexas relativas al acceso a la coubicación de recursos.”*

P 39 ¿Considera suficientes los instrumentos establecidos en la normativa aplicable para fomentar la instalación de las nuevas redes de fibra o considera necesario desarrollar mecanismos adicionales?

El problema es que la adopción de mecanismos adicionales a los existentes depende, fundamentalmente, de administraciones autonómicas o locales. En todo caso, convendría que se lograra un pleno cumplimiento de la actual normativa en vigor

No obstante, en general consideramos positivas las posibles medidas enunciadas por la consulta en este apartado.

P 40 A su juicio, ¿ve oportuna la creación de un órgano de cooperación con participación de las comunidades autónomas, entidades locales y Administración estatal para impulsar el despliegue de las nuevas redes de fibra óptica, al estilo del previsto en la disposición adicional duodécima de la LGTel?

No sólo oportuna sino necesaria. Todos los *Implementation Reports* publicados por la Comisión Europea, señalan que el despliegue de infraestructuras en una barrera de entrada particularmente complicada en España.

En el mismo sentido, consideramos asimismo de gran importancia la efectiva aplicación de las medidas contempladas en los artículos 29.2 y siguientes de la Ley general de las Telecomunicaciones.

Por otra parte, consideramos como muy positiva la intervención de Administraciones públicas en el desarrollo de redes de telecomunicaciones. Ahora bien, debe procurarse, en la medida de lo posible, que la intervención de la Administración (del ámbito geográfico que sea) no distorsione la libre competencia. Una situación ideal sería el despliegue de redes de acceso alternativas por dichas Administraciones, gestionándolas y cediéndolas a los distintos operadores conforme a los principios de transparencia y no discriminación.

P 41 ¿Qué medidas considera necesarias en el ámbito de la compartición de infraestructuras? ¿Considera necesario/oportuno que se imponga la compartición de infraestructuras soporte de redes de telecomunicaciones ya existentes? ¿O de infraestructuras por instalar?

En general, se debe adoptar enfoque mixto obligaciones regulatorias de compartición-incentivos para ofrecer compartición en condiciones económicas favorables (incentivos en el caso de propiedad privada, por ejemplo).

Por otra parte, de acuerdo con el principio de eficiencia, y dado el importante impacto económico que supone el despliegue de infraestructuras, consideramos que la obligación debería ser impuesta tanto respecto instalaciones existentes como respecto a las infraestructuras a instalar.

P 42 ¿Ve oportuno que se fomente la utilización de otras infraestructuras para el tendido de las nuevas redes de fibra, como las infraestructuras públicas para el alcantarillado, o las privadas de las empresas de gas, agua o electricidad? ¿Cómo puede incentivarse que los agentes que disponen de infraestructuras permitan su utilización?

La comercialización de infraestructuras para el despliegue de redes puede suponer un complemento de ingresos para estas empresas que deberían tener un régimen fiscal favorable. Supone una posibilidad de diversificar su actividad, obteniendo una mayor rentabilidad de su capacidad excedentaria, sin realizar grandes inversiones

Por otra parte, la utilización de dichas infraestructuras para alquilarlas a los operadores configura a las empresas propietarias/gestoras como operadores sujetos al régimen general de las telecomunicaciones, en cuanto explotadores de una red y, por tanto, al régimen de compartición de infraestructuras.

En sectores tradicionalmente en manos del Estado por su consideración de monopolio natural, la obtención de derechos de ocupación del dominio público y de expropiación de la propiedad privada, estaba justificada en el carácter público de los servicios prestados a través de las redes, que originaron unos derechos exclusivos hacia los concesionarios de los mismos. Tras su prestación en régimen de competencia, la modificación de su configuración como "servicios públicos" a otras categorías como "servicios de interés general" (servicios de telecomunicaciones, Aguas), de "servicios de interés público" (infraestructuras ferroviarias), "servicios interés económico general" (sector hidrocarburos), "servicios esenciales" (sector eléctrico), etc, implica ciertas obligaciones con cierto carácter público que pueden justificar la compartición de dichos derechos de ocupación o de las infraestructuras desplegadas en los mismos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Es decir, la obtención de estos derechos de ocupación conlleva la inclusión, en la normativa de estos sectores regulados, de determinadas disposiciones que limitan o condicionan el ejercicio de actividades diferentes a la que originó la concesión de los derechos de paso. Entendemos que debería fomentarse que dichas actividades se vieran, asimismo, condicionadas a la compartición de sus infraestructuras excedentarias para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

Así, por ejemplo, la disposición adicional decimocuarta -*Servidumbres de paso*- de la *Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico*, regula la utilización de servidumbres de paso de energía eléctrica para servicios de telecomunicaciones..

Otro caso relevante es el del *Real Decreto 163/2002, de 8 de febrero, por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para la obtención, por las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje, de las autorizaciones para la realización de actividades en materia de infraestructuras de transporte y de comunicaciones*, que establece la posibilidad de que la Dirección General de Carreteras pueda resolver la utilización de la capacidad excedentaria de las infraestructuras de telecomunicaciones de una autopista por parte de operadores de telecomunicaciones, aún en el caso de que la entidad concesionaria de la misma no tenga la intención de explotar su red

Consideramos que sería conveniente realizar las oportunas modificaciones legislativas para extender este criterio a otros sectores regulados.

Una ventaja adicional es que, generalmente, la normativa aplicada a estos sectores regulados contempla disposiciones orientadas a coordinar este despliegue con otros sectores, como el urbanismo, medioambiente y sanidad, y de la misma forma podría regularse su coordinación con el sector de las comunicaciones electrónicas.

P 43 ¿Considera que en determinadas mercados podría ser una obligación adecuada la imposición al operador designado con poder significativo de mercado de la cesión de capacidad en sus infraestructuras de obra civil?

Si, pero en ningún caso debe entenderse que la imposición de esta obligación permitiría la remoción de otras obligaciones necesarias, como pueda ser el acceso a la propia fibra. Consideramos que se trata de una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de la competencia en los mercados de referencia.

P 44 ¿Por su experiencia en el despliegue de infraestructuras, considera necesario modificar o revisar la normativa de ICT?

Consideramos que esa CMT ha analizado correctamente en este escrito de consulta las cuestiones que afectan al despliegue de infraestructuras en los edificios

P 45 ¿Qué medidas considera justificadas para la compartición de la instalación en el edificio?

Cualquier medida que impida que el primer operador que acceda al edificio ostente una posición de monopolio respecto su la infraestructura de telecomunicaciones (ej. (i) comunicación al resto de operadores para acordar un despliegue común compartiendo costes, (ii) obligación de dar acceso a las mismas a los demás operadores que pudieran acceder en un momento posterior, etc.

P 46 ¿Qué medidas de sensibilización de la población en general considera necesarias para facilitar el despliegue en los edificios?

Las verdaderas medidas incentivadoras son las de tipo económico.

P 47 ¿Qué opinión le merece la propuesta de plan de actualización generalizada de las infraestructuras en los edificios? ¿Cuál podría ser el coste del plan si se subvencionaran al 100% las instalaciones? ¿Supera dicho coste el beneficio esperable?

La propuesta nos parece positiva y creemos que, aunque supondrá un importante esfuerzo financiero, el beneficio esperable será mayor que el coste incurrido

P 48 En su opinión, ¿qué papel ha de jugar la regulación a fin de reducir la brecha digital entre las zonas rurales y las urbanas en relación con el acceso a este tipo de infraestructuras?

P 49 ¿Cree que han de definirse mecanismos de políticas públicas para incentivar el despliegue de estas redes en zonas rurales donde el mismo no resulte rentable? ¿Qué mecanismos podrían ser más eficaces?

Ver contestación pregunta 40.

P 50 ¿Qué alternativas tecnológicas existen para paliar la brecha digital? ¿Cree que el WiMAX podría ser una alternativa viable para garantizar un acceso de velocidad suficiente en zonas donde el despliegue de las nuevas infraestructuras no resulte rentable? Asimismo, ¿cree que la tecnología móvil HSPA y la evolución hasta el LTE puede resultar una alternativa?

Como ya hemos indicado, no consideramos que constituyan alternativas viables en estos momentos.

En todo caso, volvemos a reiterar que la definición de mercados relevantes de ámbito inferior al nacional incrementaría la brecha digital