
Respuesta a la Consulta Pública de la CMT sobre Redes de Acceso de Nueva Generación

P3. ¿Cómo podría evitarse la discontinuidad competitiva y la separación anticipada de clientes potenciales pertenecientes a las centrales con operadores coubicados, en un escenario de transición a las nuevas topologías de cobre y de fibra óptica?

R3. La solución más sólida para los operadores coubicados es que dispongan de redes de acceso de nueva generación (NGN) diferentes a la de Telefónica. Esto será posible si existen uno o varios operadores neutros, proveedores de infraestructuras. Estos operadores neutros desplegarán la red óptica y la pondrán a disposición de los operadores, permitiéndoles competir en la prestación de servicios minoristas innovadores (IPTV, TV de alta definición, vídeo bajo demanda, juegos en red, etc.). Los operadores verán incrementada su capacidad para competir al utilizar una red ya desplegada por un operador que no compite con ellos en la prestación de los servicios minoristas, con unos costes de despliegue que son soportados por varios operadores.

Para que la existencia de operadores neutros de red de acceso NGN sea una realidad es fundamental que desde la Administración se apoye la figura del operador neutro ya que permite desplegar las redes de forma más eficiente, al desplegar infraestructuras únicas a las que tienen acceso todos los operadores.

¿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?

Sería una medida insuficiente que haría que los operadores alternativos fuesen siempre un paso por detrás del despliegue de red de Telefónica y que no fomenta la competencia en redes de acceso NGN. Si no existe competencia efectiva en servicios mayoristas soportados sobre redes de acceso NGN, se verá resentido el grado de competencia efectiva alcanzado en los mercados minoristas constituidos por los servicios innovadores. Como consecuencia resultarán afectados los usuarios finales y en definitiva se verá ralentizado el desarrollo de la Sociedad de la Información.

P4. ¿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?

R4. La ausencia de condiciones regulatorias “ex ante” o específicas para el tendido de nuevas redes de acceso de fibra óptica favorecería la competencia en redes de acceso. Las redes de acceso NGN van a soportar el desarrollo de un mercado minorista que será emergente (constituido por servicios novedosos). Hay que evitar que una regulación “ex ante” o específica prematura sobre las redes de acceso de fibra óptica aborte las iniciativas de despliegue de estas redes. La falta de competencia en redes de acceso NGN influiría negativamente en el desarrollo de los servicios minoristas novedosos.

Puesto que el objetivo de unas "vacaciones regulatorias" es el de fomentar la inversión en redes NGN, de igual forma se deben articular los instrumentos que permitan a todos los operadores el despliegue de estas redes.

P5. ¿Bajo que 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?

R5. La separación funcional o estructural de la red de acceso de Telefónica va en contra de la inversión en despliegue de redes de acceso NGN. Esta separación ahuyentaría la inversión en redes de acceso alternativas y seguramente ralentizaría el despliegue de red por parte de Telefónica. El mercado mayorista constituido por los servicios mayoristas soportados por red de acceso NGN necesarios para la prestación de los servicios minoristas innovadores sería un mercado sin competencia. La competencia en un mercado minorista se ve incrementada si en el mercado mayorista correspondiente también existe competencia. Para promover la competencia, en lugar de separar la red de acceso de Telefónica, es más efectivo propiciar la aparición de operadores neutros. Estos operadores neutros pondrán a disposición de operadores los bucles de fibra óptica para que cada uno pueda desplegar su red acceso NGN. La competencia en redes de acceso NGN se trasladará al mercado minorista correspondiente redundando en beneficio de los usuarios finales.

P10. ¿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?

R10. El escenario que mejor garantizaría que los servicios minoristas asociados se prestasen en un entorno de competencia efectiva es aquel en el que operadores diferentes a Telefónica despliegan redes de acceso FTTH con infraestructuras independientes de ésta.

Existe una posible vía para permitir a los operadores disponer de red de acceso diferente a la de Telefónica, con unos costes eficientes. Se trata del despliegue de infraestructuras de fibra óptica comunes a todos ellos, pero con la posibilidad de que cada uno disponga de una red independiente a la del resto. Sobre esa infraestructura, cada operador podrá adoptar la solución tecnológica e implantará los servicios que decida, sin implicación con el resto de operadores que compartan la infraestructura. Por tanto el operador neutro proporcionará servicios mayoristas a los operadores para que estos compitan en los mercados minoristas asociados.

Según el área geográfica, cada operador podrá disponer de la red de uno o varios operadores neutros de red de acceso FTTH que les ofrecen los servicios mayoristas y que no compiten con ellos en los mercados minoristas asociados, a diferencia de Telefónica. Hay que destacar que si existe competencia efectiva “aguas arriba” (mercado mayorista) es mucho más probable que exista competencia “aguas a bajo” (mercados minoristas asociados). En este sentido es más adecuado promover la competencia en redes de acceso FTTH, que simplemente ir abriendo gradualmente a los operadores alternativos mediante regulación “ex ante” la red de acceso NGN de Telefónica.

P12. ¿Considera justificado la definición de mercados geográficos acordes con las categorías anteriores?

Sí, dado que el despliegue de redes de acceso de nueva generación por operadores alternativos a Telefónica puede ser por áreas geográficas de ámbito menor que el nacional, es posible que existan regiones donde exista competencia efectiva y otras en las que no.

P13. ¿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?)

R13. El escenario que mejor garantizaría que los servicios minoristas novedosos se prestasen en competencia sería aquel en el que existe, al menos, una red de acceso, diferente a la de Telefónica, que pueda proporcionar al resto de operadores los servicios mayoristas que les permitan competir en los mercados minoristas.

P14. 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?

R14. El operador con infraestructura de menor dimensión y cobertura no puede beneficiarse en el mismo grado de los beneficios propios de una economía de escala. Por ello, es necesario que desde la Administración se articulen los mecanismos que promuevan la inversión y faciliten el despliegue de este tipo de redes en áreas geográficas limitadas.

P17. ¿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?

R17. Los mercados de referencia ya existentes se verían poco afectados por el hecho de que los accesos NGN no estén sometidos a las mismas obligaciones específicas que los bucles de cobre. El despliegue de redes de acceso NGN parte de cero frente a los aproximadamente 20 millones de bucles de cobre. En cambio, para los servicios minoristas novedosos, la influencia de los accesos NGN es fundamental. Estos accesos no deberían estar sometidos a obligaciones específicas que frenarían el desarrollo de los servicios minoristas novedosos.

P18. ¿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?

R18. Las obligaciones a imponer sobre los nuevos accesos NGN han de ser diferentes de las obligaciones impuestas sobre los bucles de cobre. Los servicios novedosos tales como (IPTV, TV de alta definición, vídeo bajo demanda, juegos en red, etc.) se prestarán a los usuarios finales mediante accesos NGN y constituirán un mercado emergente. En cambio los servicios minoristas tradicionales seguirán prestándose a la gran mayoría de usuarios finales mediante el bucle de cobre.

La ausencia de obligaciones específicas sobre redes de acceso NGN junto con el fomento de la existencia de redes independientes de la de Telefónica permitirá desarrollar los servicios novedosos.

P19. Teniendo en cuenta lo expuesto sobre los posibles servicios innovadores prestados sobre nuevas redes de acceso, ¿en base a que 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?

R19. Los servicios innovadores soportados sobre redes de acceso NGN constituirían un mercado minorista emergente dado que estos servicios no habrían alcanzado su fase de madurez dentro del ciclo de vida de un producto o servicio. El mercado mayorista que soporta este mercado minorista, debería no estar sometido a obligaciones específicas, aun cuando existiese un operador OPSM. El objetivo de esta ausencia de obligaciones específicas es fomentar el desarrollo de los servicios innovadores hasta que alcancen la fase de madurez.

P26 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?

R26. Las obligaciones sobre los bucles de cobre deberían mantenerse pero no deberían existir obligaciones sobre los bucles de fibra. Los bucles de fibra soportarán un mercado minorista emergente constituido por servicios novedosos. No obstante esta ausencia de obligaciones sobre los bucles de fibra de Telefónica debe ir acompañada por parte de la Administración de un apoyo al despliegue de redes de acceso alternativas.

El despliegue de estas redes alternativas llevará un plazo de tiempo notable, lo cual hace que deban mantenerse, mientras tanto, todas las obligaciones de Telefónica en lo referente al bucle de cobre.

P28. 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?

R28. No. Una imposición de obligaciones específicas prematuras es muy probable que retrase el desarrollo de los nuevos servicios y que ahuyente la inversión en redes de acceso alternativas a la de Telefónica.

P37. 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?

R37. Se debe definir como mercado relevante el mercado mayorista de acceso al bucle de fibra óptica. Este mercado mayorista soporta el mercado minorista emergente constituido por servicios novedosos tales como IPTV, TV de alta definición, vídeo bajo demanda, juegos en la red, etc., No se deben imponer obligaciones específicas en este mercado mayorista al mismo tiempo que se debe promover desde la Administración la inversión en redes de acceso con bucles de fibra óptica alternativas a la de Telefónica. El fin último es lograr un entorno de competencia efectiva en los servicios minoristas innovadores contratados por los usuarios finales, lo cual redundará en un avance en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

P38. ¿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)?

R38. La obra civil, si bien es necesaria para el despliegue de redes cableadas de telecomunicaciones, no constituye un mercado relevante ya que, en muchos casos, escapa del ámbito estricto de las telecomunicaciones. El mercado mayorista estaría constituido por la infraestructura de red de acceso NGN, es decir, por los bucles de fibra, que son elementos propios de una red de telecomunicaciones, pero no por la obra civil. La obra civil, además de su uso para desplegar redes de telecomunicaciones, se utiliza para desplegar otro tipo de redes de sectores diferentes a las telecomunicaciones. En algunos casos estas redes corresponden a otros sectores regulados.

La constitución de un mercado con regulación "ex ante" podría tener el efecto contrario al que se persigue ya que podría retraer la inversión de empresas que participan en otros mercados regulados o no, diferentes al de las telecomunicaciones.

P41. ¿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?

R41. Es necesario promover la compartición de infraestructuras por parte de los operadores, siempre que se les permita realizar los despliegues de red de forma independiente. Para ello, la mejor forma es la existencia de operadores de infraestructuras que desplieguen la red y proporcionan servicios mayoristas al resto de operadores sin competir con ellos en los mercados minoristas.

P42. ¿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?

R42. En la actualidad, gran parte de los operadores de telecomunicaciones hacen uso de infraestructuras de otras empresas, públicas o privadas. La propia dinámica del mercado ha hecho, y puede hacer, que empresas de mercados diferentes al de las telecomunicaciones pongan sus infraestructuras al servicio de los despliegues de los operadores.

P45 ¿Qué medidas considera justificadas para la compartición de la instalación en el edificio?

La instalación de nuevas infraestructuras en el edificio es el punto más complejo de abordar en el despliegue de una red de acceso de nueva generación por la diversidad de situaciones que pueden presentarse.

- Edificios sin ICT: Facilitar el despliegue de infraestructuras ópticas, bien propiedad de los propietarios de la finca, bien propiedad de un operador de infraestructuras que proporciona servicio neutro al resto de operadores.
- Posibilidad de obligar a Telefónica a abrir sus instalaciones de cobre para el acceso a los edificios.
- Modificación de la regulación de ICT para nuevas construcciones, que refleje las necesidades del despliegue de fibra hasta el hogar.