

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2009)5

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

18-Aug-2009

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2009)5  
Unclassified

**LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish version)**

**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA**

**-- Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --**

**Contribución de España**

**9-10 de septiembre de 2009, Santiago, Chile**

*El documento adjunto de España será circulado PARA SU DEBATE en la sesión IV del Foro Latino Americano de Competencia que se llevará a cabo en Chile los días 9 y 10 de septiembre del 2009.*

Contacto: Sra. Hélène Chadzyska, administradora, directora del programa del LACF  
Tel.: +33 (0)1 45 24 91 05; Fax: +33 (0)1 45 2496 95  
Correo electrónico: helene.chadzyska@oecd.org

**JT03268671**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Spanish - Or. English



**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA  
-- 9-10 de septiembre de 2009, Santiago (Chile) --**

Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones

Contribución de España  
Clara Guzmán Zapater, Directora de Investigación

**1. En el contexto de convergencia tecnológica, ¿cuáles son las principales consecuencias del marco de competencia / regulador actual sobre el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en su país?**

1. En España existen dos grandes vías de convergencia tecnológica en el sector de las telecomunicaciones.
2. Por una parte, existe una progresiva convergencia entre las tecnologías de acceso fijo y las de acceso móvil a la hora de prestar los distintos servicios de comunicaciones electrónicas.
3. Por otra parte, los operadores de comunicaciones electrónicas tienden a permitir la adquisición de los distintos servicios que ofrecen en un único paquete, a precios más reducidos que la suma de los precios individuales de cada servicio, y en estos paquetes juegan un papel cada vez más importante los contenidos, que tradicionalmente se consideraban ajenos al sector de las telecomunicaciones. Como consecuencia de lo anterior, se están desarrollando en España ofertas de *triple play* (telefonía fija + acceso banda ancha + televisión de pago), *quadruple play* (telefonía fija + acceso banda ancha + televisión de pago + telefonía móvil) y de televisión por móvil.
4. El actual marco regulador es consciente de esta tendencia hacia la convergencia tecnológica, y por ello se rige por el principio de neutralidad tecnológica.
5. En todo caso, la convergencia es todavía imperfecta, por lo que el marco regulador, en particular la regulación *ex ante* de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT; el regulador sectorial), sigue manteniendo un tratamiento diferenciado de los servicios de comunicaciones electrónicas de acceso fijo y de acceso móvil. Asimismo, los contenidos audiovisuales escapan del marco regulador del sector de las telecomunicaciones.

6. De todas maneras, la regulación *ex ante* de la CMT está facilitando la convergencia tecnológica al haber impuesto a los operadores con poder significativo de mercado obligaciones de prestar servicios de acceso mayorista para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso fijo y de acceso móvil. En particular, la aparición de los Operadores Móviles Virtuales (OMV), propiciada por la regulación *ex ante* de la CMT, facilitará dicha convergencia, si bien hoy por hoy los OMV tienen un peso muy reducido en los mercados de comunicaciones electrónicas de acceso móvil.

7. Adicionalmente, la actividad de las autoridades de competencia en España y, en particular, de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), juega un papel esencial para que esta convergencia tecnológica no suponga un menoscabo de la competencia en los distintos mercados del sector de las telecomunicaciones. Así, las prioridades de actuación de la CNC se dirigen a asegurar un “*level playing field*” en los distintos mercados de comunicaciones electrónicas, así como a permitir que los distintos operadores tengan un acceso en condiciones objetivas y no discriminatorias a los contenidos audiovisuales, en particular los de mayor poder de atracción de abonados, los futbolísticos.

**2. ¿Está el concepto de convergencia tecnológica, implícita o explícitamente, incluido en el reglamento sectorial y en la ley de competencia de su jurisdicción?**

**a) En caso afirmativo, ¿de qué forma y desde cuándo ha estado activo?**

**b) En caso negativo, ¿tienen los reguladores la intención de cambiar el reglamento del sector para afrontar mejor la convergencia? Si así es, ¿de qué forma?**

8. El concepto de convergencia tecnológica está expresamente recogido en la regulación sectorial española, a través del principio de neutralidad tecnológica, que se debe fomentar en la medida de lo posible. Éste fue introducido por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, e implicó la eliminación de las licencias por tecnología para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

9. En todo caso, aquellas tecnologías que deban usar espectro radioeléctrico, un recurso escaso, siguen manteniendo limitaciones de acceso, dado que para prestar servicios de comunicaciones electrónicas con muchas de estas tecnologías, se debe disponer de una concesión de espectro radioeléctrico, lo que representa una barrera a la entrada muy importante y dificulta la convergencia tecnológica.

10. No obstante, la aparición de los OMV está ayudando a reducir esta barrera a la entrada en los mercados de comunicaciones electrónicas de acceso móvil.

11. Asimismo, el regulador sectorial se está planteando facilitar el acceso al espectro radioeléctrico, ya sea permitiendo la transmisión a terceros de todo o parte del espectro concedido, desligando las concesiones de espectro de una tecnología concreta, etc. En todo caso, todavía no existe un calendario concreto para esta reforma.

12. En el caso de la regulación de competencia de España, no existe ninguna referencia expresa a la convergencia tecnológica.

**3. En el contexto de la convergencia tecnológica, ¿cuáles son los principales puntos de divergencia entre los reguladores de las telecomunicaciones y la competencia? ¿Podría exponer un caso reciente que ilustre las actuales divergencias? ¿Existen problemas de interferencia jurisdiccional? ¿Cómo se abordan?**

13. Los principios de actuación de los reguladores sectoriales y, en particular, de la CMT, se centran en muchos casos en fomentar la inversión en redes de comunicaciones electrónicas y el desarrollo de nuevas tecnologías, aunque sea a costa de sacrificar parte de la competencia efectiva preexistente en los

mercados, relajando las obligaciones de proporcionar servicios de acceso mayorista a terceros impuestas a los operadores con poder significativo de mercado, o permitiendo las ofertas de productos empaquetados difícilmente replicables por los competidores.

14. En cambio, la CNC busca asegurar que la convergencia tecnológica no dañe al “level playing field” existente en los mercados de comunicaciones electrónicas ni suponga un obstáculo a la tendencia a la competencia efectiva en estos mercados. Así, la CNC considera que las “vacaciones regulatorias” pueden fomentar la inversión y la convergencia tecnológica en el corto plazo, pero las dañan en el medio/largo plazo al reducir las presiones competitivas. Asimismo, la CNC considera que se debe ser especialmente vigilante para minimizar los riesgos de que un operador dominante en un mercado utilice las ofertas empaquetadas para consolidar su posición de dominio o extenderla a otros mercados.

15. Un buen ejemplo de esas diferencias de criterio entre la CNC y la CMT está en la reforma de la regulación *ex ante* que la CMT ha introducido en 2009 en los mercados mayoristas de acceso directo e indirecto a infraestructuras de banda ancha (mercados 4 y 5 de la Recomendación de la Comisión Europea).

16. En su propuesta inicial<sup>1</sup>, de octubre de 2008, la CMT propuso limitar las obligaciones de acceso directo a las infraestructuras de las redes de nueva generación del operador con poder significativo de mercado, Telefónica, a sus infraestructuras civiles. Asimismo, en el marco de las obligaciones de acceso mayorista indirecto, la CMT propuso diferenciar las obligaciones por zonas competitivas (precios razonables y menores obligaciones de transparencia y replicabilidad ofertas minoristas) y por zonas no competitivas (precios orientados a costes y mayores obligaciones de transparencia y replicabilidad de ofertas minoristas), y limitó la obligación de dar acceso indirecto a velocidades inferiores a 30 Mb/s.

17. En sus observaciones<sup>2</sup>, de noviembre de 2008, la CNC señaló su desacuerdo con la propuesta de la CMT, pues la misma, de facto, estaba desregulando el acceso mayorista a las redes de nueva generación de Telefónica, en cuyo despliegue Telefónica contaba con una ventaja de partida muy significativa, lo que podría llevar a la irreplicabilidad de una parte significativa de las ofertas de Telefónica y reduciría la competencia efectiva existente en el sector de las telecomunicaciones.

18. En su decisión final<sup>3</sup>, de enero de 2009, la CMT renunció a segmentar las obligaciones de acceso mayorista indirecto por zonas competitivas y no competitivas, pero mantuvo el techo de 30 Mb/s. Asimismo, la CMT mantuvo en esencia su propuesta de obligaciones de acceso de cara a las redes de nueva generación de Telefónica.

19. De esta manera, esta CNC considera que existe un riesgo significativo de que la regulación *ex ante* de la CMT sea insuficiente para asegurar que la introducción de las redes de nueva generación no suponga un paso atrás en la competencia efectiva existente en los mercados de comunicaciones electrónicas en España. Por ello, no se puede descartar que la CNC deba intervenir en el futuro en este ámbito si aprecia que existen indicios de posibles infracciones de la normativa de competencia.

---

<sup>1</sup> Ver [http://www.cmt.es/es/documentacion\\_de\\_referencia/mercados\\_comunicaciones\\_electronicas/anexos/pm\\_m\\_4\\_5\\_.pdf](http://www.cmt.es/es/documentacion_de_referencia/mercados_comunicaciones_electronicas/anexos/pm_m_4_5_.pdf)

<sup>2</sup> Ver [http://www.cncompetencia.es/Administracion/GestionDocumental/tabid/76/Default.aspx?EntryId=11349&Command=Core\\_Download&Method=attachment](http://www.cncompetencia.es/Administracion/GestionDocumental/tabid/76/Default.aspx?EntryId=11349&Command=Core_Download&Method=attachment)

<sup>3</sup> Ver [http://www.cmt.es/es/documentacion\\_de\\_referencia/mercados\\_comunicaciones\\_electronicas/anexos/Resolucion\\_mercados\\_4\\_y\\_5.pdf](http://www.cmt.es/es/documentacion_de_referencia/mercados_comunicaciones_electronicas/anexos/Resolucion_mercados_4_y_5.pdf)

20. Por otra parte, pueden existir problemas de jurisdicción simultánea sobre una misma conducta. Así, en el marco de la regulación *ex ante*, la CMT es competente para regular y supervisar las condiciones de acceso mayorista que el operador con poder significativo de mercado. Adicionalmente, las condiciones de acceso mayorista que ofrece un operador con posición de dominio pueden infringir la normativa de competencia, incluso si han sido autorizadas por la CMT en aplicación de la normativa sectorial. Un ejemplo de ello es la sanción que la Comisión Europea impuso a Telefónica por abuso de posición de dominio, vía estrechamiento de márgenes de sus competidores, por haber establecido unos precios mayoristas que no habían sido discutidos por la CMT (caso COMP/38.784 - Telefonica S.A.<sup>4</sup>).

21. Para resolver estos problemas de solapamiento, se utilizan tanto el principio de *non bis in idem*, como los instrumentos de coordinación entre CNC y CMT.

22. En el primer caso, a la hora de perseguir o sancionar una conducta en aplicación de la normativa de competencia, la CNC tiene en cuenta si la CMT ha sancionado dicha conducta en aplicación de la normativa sectorial. En el segundo caso, la CNC siempre solicita un informe preceptivo no vinculante a la CMT en los expedientes sancionadores y de control de concentraciones que afecten al sector de las telecomunicaciones, a fin de conocer cuál es su punto de vista antes de tomar una decisión definitiva.

**4. Según su jurisdicción, ¿cuáles deberían ser las tareas y objetivos, tanto de la autoridad de competencia como del regulador de las telecomunicaciones, para promover la competencia y, por lo tanto, gozar plenamente de los beneficios de la convergencia de tecnologías?**

23. Como se ha indicado anteriormente, estos objetivos deberían ser asegurar un “level playing field” en los distintos mercados del sector de las telecomunicaciones, que permitan una tendencia a la competencia efectiva en los mismos, posibiliten la existencia de una escalera de inversión gradual y no distorsionada que reduzca las barreras a la entrada en estos mercados, fomentando de esta manera las inversiones en redes y la convergencia tecnológica.

**5. ¿Sufre el sector de las telecomunicaciones de su jurisdicción incertidumbre reguladora? En caso afirmativo, ¿cuáles son las fuentes de la incertidumbre (p.ej. enfoque “segmento a segmento”, nuevos servicios fuera del espectro regulador, reglas que se solapan...)?**

24. Sí que existen determinadas fuentes de incertidumbre regulatoria en España en el sector de las telecomunicaciones. Las principales son:

- Los conflictos existentes entre la CMT y la Comisión Europea a la hora de verificar la replicabilidad de las ofertas minoristas de Telefónica a través de sus servicios mayoristas (caso Telefónica)
- La limitación de las obligaciones de acceso a las redes de nueva generación impuestas por la CMT, al ceñirlas a las canalizaciones de Telefónica y al no extender el acceso mayorista indirecto a velocidades superiores a 30 Mb/s.
- La reforma de la regulación de acceso al espectro radioeléctrico.
- Los elevados precios existentes actualmente en los mercados mayoristas de terminación de telefonía móvil. En este sentido, hay una divergencia entre los niveles de precios máximos para llamadas y SMS en *roaming* impuestos por la Comisión Europea y los precios de terminación

<sup>4</sup> Ver decisión Comisión Europea de 4 de julio de 2007  
[http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/decisions/38784/dec\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/decisions/38784/dec_es.pdf)

autorizados por la CMT, aunque la CMT ha anunciado su reducción gradual. Asimismo, existe incertidumbre sobre cuál debe ser el tratamiento que se debe dar a las discriminaciones de precios *on-net / off-net* que ofrecen los operadores, posibilitadas por los elevados precios de terminación.

**6. ¿De qué forma se trata el conflicto de objetivos entre el rendimiento sectorial y la competencia en su jurisdicción?**

25. Esta CNC considera que este trade-off no necesariamente debe existir. En este sentido, para que el sector de las telecomunicaciones sea eficiente es imprescindible que exista competencia en el mismo.

26. Otra cuestión es cuál debe ser el nivel de intervención regulatoria y de las autoridades de competencia para asegurar la existencia de competencia, innovación y convergencia tecnológica.

27. En este caso, lo óptimo sería minimizar estas intervenciones, aunque asegurando siempre un “*level playing field*” de todos los operadores, que permita el mantenimiento de la competencia efectiva, reduciendo las barreras a la entrada y propiciando la existencia de escaleras de inversión razonables que fomenten la competencia y no desincentiven la innovación y las inversiones.

28. Un ejemplo de este equilibrio es la intervención de la CNC en el marco de las operaciones de concentración ABERTIS / AXIÓN y TRADIA / TELEDIFUSIÓN MADRID. Las mismas afectaban a los mercados de transporte y difusión de señales audiovisuales, y en ellas, ABERTIS, el operador dominante a nivel nacional, adquiría a sus principales competidores en dos regiones de España, Andalucía y Madrid.

29. En este caso, la CNC tenía la obligación de asegurar que tras las operaciones de concentración se mantenía el nivel de competencia efectiva preexistente.

30. A la vista de las barreras a la entrada existentes en los mercados considerados, y dado que la CNC consideraba que la regulación *ex ante* de la CMT en estos mercados era insuficiente para permitir la aparición o desarrollo de competidores que replicasen la presión competitiva que las entidades adquiridas ejercían sobre ABERTIS, la CNC decidió en julio de 2009 que la autorización de las operaciones de concentración debía subordinarse a la imposición de una serie de condiciones de comportamiento.

31. En este caso, se quería evitar que las posibles economías de escala derivadas de las operaciones de concentración se adquiriesen a costa de una reducción del nivel de competencia efectiva preexistente. Por estos motivos, entre las condiciones impuestas a ABERTIS, cabe destacar la obligación de prestar servicios mayoristas de acceso indirecto desde un único punto a sus infraestructuras de difusión de señales de televisión en Andalucía y Madrid.

32. Finalmente, como consecuencia de estas condiciones, ABERTIS ha optado por renunciar a ejecutar las operaciones de concentración notificadas.