



# Regulación del sector de las comunicaciones electrónicas y de los mercados digitales: pasado, presente y futuro

JUAN DIEGO OTERO MARTÍN

Estudios sobre la Economía Española 2023/16

**Mayo de 2023**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

**Regulación del sector de las comunicaciones electrónicas y de  
los mercados digitales: pasado, presente y futuro**

Mayo de 2023

**Juan Diego Otero Martín**

Subdirector de Análisis de Mercados de Comunicaciones Electrónicas  
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

## **Resumen**

El sector europeo de las telecomunicaciones ha experimentado una profunda transformación en los últimos 30 años, transitando desde un grupo de monopolios estatales a un conjunto de mercados cada vez más competitivos.

En este documento se describe cómo se ha desarrollado este proceso, centrándose en la evolución de su regulación en el mercado español. Para ello se analizan las diferentes etapas de la intervención regulatoria, explicando en detalle algunos de los ejemplos más relevantes que han contribuido a la situación actual: desarrollo de las ofertas de referencia, regulación de los servicios móviles y regulación de la banda ancha.

La segunda parte del artículo aborda los retos presentes y futuros del sector de las comunicaciones electrónicas y de los mercados digitales, con especial hincapié en la recientemente aprobada *Digital Markets Act* y en el debate actual sobre las potenciales contribuciones a las inversiones del sector telco por parte de las grandes plataformas digitales (*fair share*).

## **Palabras clave**

Regulación, telecomunicaciones, FTTH, conductos, CMT, CNMC, mercados digitales, plataformas digitales, *digital markets act*, *fair share*

**Códigos JEL:** L430 Legal Monopolies and Regulation or Deregulation

**Agradecimientos:** Quisiera agradecer a Diego Rodríguez la sugerencia de escribir este artículo, así como sus observaciones y comentarios. Los errores son solo míos.

## 1. Introducción

Pocos sectores han experimentado una transformación tan rápida en los últimos 30 años como el de las telecomunicaciones. En 1993, el sector prestaba servicios de voz nacionales e internacionales, líneas alquiladas y poco más. Las comunicaciones móviles estaban en una fase muy incipiente, con unos índices de penetración muy reducidos. El tráfico de datos transmitidos por Internet surgía de entornos estadounidenses militares (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA) y académicos (*National Science Foundation Network*, NSFNET) y no se hizo público y comercial hasta el desarrollo de la *World Wide Web*.

Transcurridos 30 años, el sector de las telecomunicaciones ha sufrido una profunda revolución que ha facilitado la transformación digital de la economía y la sociedad. A pesar de todos los avances, es inevitable pensar también que la transformación digital no ha hecho más que empezar.

Operadas históricamente por monopolios públicos o privados, las redes de comunicaciones electrónicas se han abierto gradualmente a la competencia en Europa desde la década de 1990. La Unión Europea estableció un marco regulatorio para organizar esta competencia y garantizar que los monopolios establecidos no abusaran de su posición frente a los entrantes. La apertura de las redes de telecomunicaciones a la competencia ha sido en general un éxito a nivel global y, en especial, en Europa. Por ello, en la primera parte de este trabajo se analiza cómo se ha desarrollado este proceso en España.

La segunda parte del artículo se centra en los retos regulatorios que plantean las grandes plataformas digitales. En particular, se aborda la regulación establecida en la *Digital Markets Act* y el debate incipiente sobre si las grandes plataformas digitales deben contribuir a las inversiones que deben afrontar los operadores de teleco para gestionar el crecimiento del tráfico (*fair share*).

## 2. La evolución del proceso de liberalización en las telecomunicaciones

### 2.1 El comienzo del proceso (1993-1997)

La Comisión Europea quería liberalizar completamente el sector antes del 1 de enero de 1996. Es interesante releer la noticia del 6 de noviembre de 1993 de El País sobre la apertura del sector, con el significativo título de *“Fernández Ordóñez dice que no tiene sentido que sólo haya una empresa de telecomunicaciones”*:

*El presidente del Tribunal de la Competencia, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, declaró ayer que “en este país retrasar la liberalización de las telecomunicaciones sería un error”, porque estamos asistiendo a una revolución en este sector, “parecida a la revolución industrial del siglo XIX, y sería triste que España perdiera el tren de la liberalización de las telecomunicaciones que se está produciendo en este momento en todo el mundo”. En su opinión, no tiene sentido que Telefónica sea la única empresa dedicada a las telecomunicaciones en España.*

Al año siguiente, en 1994, el Gobierno español concedió una licencia de telefonía móvil digital (GSM) en la banda de 900 MHz a Telefónica Móviles, que ya disponía de una licencia de telefonía analógica operada con la marca Moviline, y una segunda licencia a Airtel (posteriormente

Vodafone), que empezó a operar en octubre de 1995. Este es el primer gran hito de la introducción de la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Posteriormente, en 1996, el Gobierno adoptó el Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones. En él se liberalizaba el mercado completamente y se aprobaba la creación del organismo regulador del sector, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), que *«tendrá por objeto salvaguardar las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector»*. En enero de 1998 se produjo la entrada en el mercado de comunicaciones fijas del primer competidor de Telefónica en este mercado: Retevisión.

## **2.2. El periodo 1998 – 2003: llega la competencia a la voz fija**

La intervención regulatoria en las telecomunicaciones se ha basado históricamente en la imposición de obligaciones asimétricas (es decir, obligaciones que se imponen a unos operadores, pero no a otros) sobre los operadores con peso significativo en el mercado (PSM). Con ello, se buscaba facilitar la entrada en un mercado caracterizado por un operador histórico que contaba con importantes ventajas derivadas de amplias economías de escala y alcance, el control de una infraestructura no replicable fácilmente o la presencia de altos costes de cambio de los clientes finales, entre otras. En España, el operador histórico es Telefónica, con la excepción del mercado de la transmisión y difusión de la señal audiovisual, donde el operador histórico es Cellnex (antes Retevisión).

La herramienta prevista en la legislación para imponer las obligaciones asimétricas a los operadores históricos es el análisis de mercados, si bien su aplicación práctica ha sufrido importantes cambios desde su implantación. En el primer momento de la liberalización, el análisis de mercados era un proceso mecanicista, sin que el regulador nacional tuviera margen de maniobra en la elección de los mercados a definir ni en las medidas a adoptar. Con este análisis sencillo y directo se pretendía que los esfuerzos de los recién creados reguladores nacionales se concentraran en la implementación de las obligaciones, obviando análisis económicos que, a la postre y dado el momento de la liberalización, carecían de relevancia práctica, pues la situación inicial de monopolio de los operadores históricos era evidente.

En estos años, la demostración de poder significativo de mercado (PSM) era relativamente sencilla para el regulador. Había cuatro grandes mercados predeterminados en los que, para determinar la dominancia, simplemente debía demostrarse que la cuota de mercado superaba el 25%, con lo que Telefónica era dominante en los cuatro mercados. En ese periodo inicial, el principal objetivo era implementar las obligaciones impuestas a Telefónica. La primera obligación relevante fue la interconexión fija, concretada en la oferta de interconexión de referencia (OIR) de Telefónica. La OIR regulaba los servicios de interconexión fija que iban a permitir introducir competencia en el mercado minorista de voz fija. La OIR se complementaba con las obligaciones de Telefónica de prestar los servicios de selección y preselección de las llamadas de voz. Con estos servicios, los clientes que contaban con una línea de Telefónica podían efectuar llamadas con otro operador. La entrada incipiente de nuevos operadores se tradujo en una reducción notable del precio de las llamadas fijas.

En 2001, la CMT introdujo la interconexión por capacidad, en la que los operadores abonaban a Telefónica por los enlaces de interconexión efectivamente contratados en lugar de abonar un

precio por minuto en interconexión. Esta modalidad de interconexión, pionera en Europa, fue un éxito y supuso una auténtica revolución en el mercado minorista al permitir la introducción y generalización de las tarifas planas de voz fija. Cabe destacar, que solo tres años atrás, en 1998, cuando se liberalizó el mercado, era impensable la comercialización de tarifas planas. De hecho, el primer gran avance que trajo la liberalización fue comenzar a facturar el tráfico por segundos en lugar de los conocidos como “pasos”<sup>1</sup>.

La segunda gran oferta de referencia fue la denominada oferta de acceso al bucle de abonado (OBA). El objeto de la OBA consistía en profundizar en la competencia en infraestructuras: si la competencia en los servicios de voz se había introducido principalmente gracias a los servicios de acceso indirecto<sup>2</sup>, se consideraba que para introducir competencia sostenible en el mercado de banda ancha era necesaria una mayor competencia en infraestructuras. Por un lado, los operadores de cable estaban desplegando una red alternativa completa a la de Telefónica aunque, en lugar de desplegar cobre, desplegaban la red más moderna en ese momento, la red de cable HFC (acrónimo de Híbrido Fibra-Coaxial). Por otro lado, la OBA permitía a los operadores alternativos cobicarse en las centrales de Telefónica para acceder directamente al par de cobre. Por expresarlo de modo gráfico, es como si los operadores alternativos construyeran “mini-centrales” dentro de la central de Telefónica, con libertad para instalar los equipos de transmisión que considerasen convenientes. De esta forma, se fomentaba la innovación y la competencia en infraestructuras<sup>3</sup>. Por ejemplo, los operadores podían lanzar modalidades más avanzadas de ADSL (acceso a datos sobre la red de cobre tradicional) sin necesidad de esperar a que lo hiciera Telefónica.

En lo que respecta a la telefonía móvil, el Gobierno concedió en 1998 la tercera licencia a Retevisión móvil, que comenzó a operar en enero de 1999 bajo la marca comercial Amena. De ese modo, ya eran tres operadores los que competían en el mercado móvil. En este periodo inicial el objetivo era aumentar la cobertura y la penetración del servicio, por lo que la regulación sectorial de la CMT era mínima y los precios de los servicios móviles (voz y SMS) eran altos.

### **2.3 Los análisis de mercados y la regulación de los mercados de telefonía móvil**

El conjunto de obligaciones *ex ante* impuestas al operador principal, junto con los despliegues de red de algunos operadores entrantes, redujeron las cuotas de mercado de los operadores históricos en todos los países de la Unión Europea (UE). Este hecho indujo a modificar el marco regulador en el conjunto de la UE de modo que, a través de un mejor análisis económico de las decisiones regulatorias, se pudiese dar un cierto margen a los reguladores nacionales para adoptar las medidas más apropiadas a su realidad doméstica. Para ello, y dado que ya existía un cuerpo teórico riguroso proveniente del Derecho de la Competencia, se consideró apropiado introducir, en la medida de lo posible, las técnicas aplicadas por las Autoridades de Competencia.

De esta forma, el proceso de análisis de mercados e imposición de obligaciones se transformó con un paquete de Directivas aprobado en 2003. Las modificaciones principales son de tres tipos. En primer lugar, se modificó el concepto de mercado relevante, pasando de cuatro mercados

---

<sup>1</sup> Los pasos telefónicos eran la unidad mínima de facturación que utilizaba Telefónica. Su duración era variable en función del tipo y del horario de la llamada.

<sup>2</sup> Los servicios de acceso indirecto permiten a los operadores entrantes conectarse a pocos puntos de la red del operador principal (Telefónica), sin necesidad de desplegar red hasta todas las centrales de este. Obviamente, exige menos inversiones para el entrante que un servicio que exige su presencia física en las centrales para poder alcanzar al usuario final. Un trabajo clásico sobre este asunto es Cave (2006).

<sup>3</sup> Véase Gruber y Koutroumpis (2012).

definidos *ex lege* a mercados definidos de acuerdo con los principios del Derecho de la competencia. En segundo lugar, se modificó la definición de PSM, que pasó de utilizar el umbral de la cuota de mercado fijado en el 25%, al análisis completo del poder económico y la capacidad del operador con PSM de poder comportarse de forma independiente en relación con los competidores y consumidores, concepto este prácticamente análogo al usado en el ámbito del Derecho de la Competencia. En tercer lugar, la imposición de obligaciones pasó de ser automática, donde el marco regulador ya detallaba las obligaciones a imponer sobre los operadores con PSM en los diferentes mercados, a la identificación concreta del fallo de mercado y de las medidas que podrían eliminar dicho fallo de la forma más eficiente y proporcionada posible. La posterior reforma de las Directivas en 2009, y la más reciente de 2018 con el Código de Comunicaciones Electrónicas<sup>4</sup>, han mantenido, en esencia, esta forma de proceder en el análisis de mercados e imposición de obligaciones.

En definitiva, el análisis de los mercados *ex ante* dota de una mayor lógica económica y solidez teórica a la imposición de obligaciones a los operadores de comunicaciones electrónicas en situaciones de ausencia de competencia efectiva. Un ejemplo paradigmático es la regulación del mercado de acceso y originación móvil, que permitió la entrada de los operadores móviles virtuales (OMV) en España<sup>5</sup>. Asimismo, la regulación de mercados ha ido evolucionando a lo largo de tiempo hacia un proceso creciente de armonización europea. El mercado de terminación móvil es un clarísimo ejemplo de esta situación. A continuación, se profundiza en estos dos mercados de telecomunicaciones móviles.

### ***2.3.1 La introducción de los operadores móviles virtuales en España***

El mercado de acceso y originación móvil, que se corresponde con el mercado 15 de la Recomendación de mercados de 2003<sup>6</sup>, fue analizado por la CMT en 2006. La CMT realizó un análisis de la competencia en el mercado español demostrando que los tres únicos operadores móviles existentes entonces (Movistar, Vodafone y Orange) tenían poder significativo de mercado conjunto debido a que:

- Los nuevos operadores necesitaban desplegar y operar una red de acceso radioeléctrico, algo que ya no era posible en España puesto que ya se habían agotado las frecuencias utilizadas en telefonía móvil.
- Las altas inversiones en publicidad y planes de fidelización de los tres grandes operadores obligaban a cualquier competidor entrante a fuertes desembolsos a fin de crear su propia imagen de marca para poder competir con los operadores existentes.
- Los tres operadores dominantes no tenían obligación de dar acceso a sus redes.
- Existía un número limitado y permanente de competidores con estrategias competitivas similares y una situación estable de precios con poca tendencia a la baja que no se

---

<sup>4</sup> Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

<sup>5</sup> Debe recordarse que los operadores móviles hacen uso de determinadas bandas del espectro radioeléctrico, obtenidas en procesos de concurso o de subasta pública. Los OMV no poseen espectro, por lo que contratan servicios de acceso a los operadores que sí lo poseen y que, con carácter general, son tres o cuatro operadores en cada país.

<sup>6</sup> Recomendación de la Comisión, de 11 de febrero de 2003 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.

correspondía con el incremento de la actividad de los últimos años.

- Había falta de transparencia hacia los usuarios finales en cuanto a los precios y al modo de facturación sobre los servicios de tráfico de voz y en menor medida, datos, lo que limitaba la capacidad de los usuarios para elegir aquellas ofertas que mejor se adaptaban a sus intereses.

Por estas razones, la CMT concluyó que Telefónica, Vodafone y Orange poseían de manera conjunta poder significativo de mercado. En consecuencia, la CMT impuso a estos tres operadores la obligación de ofrecer a terceros los servicios mayoristas de acceso y originación móvil a precios razonables. La CMT podría resolver las disputas que surgieran sobre el nivel de precios razonables. Era un enfoque que fomentaba la libre negociación entre los OMV y los operadores de red, pues la CMT solo intervendría en caso de que no alcanzasen un acuerdo.

Esta decisión fue un hito histórico de la regulación de las telecomunicaciones en España, pues permitió la entrada en el mercado de los OMV. Asimismo, facilitó que el cuarto operador con espectro, Yoigo, pudiera prestar servicio en todo el territorio, utilizando las redes de otro operador móvil en las zonas donde no disponía de red propia.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en la que se integró la CMT desde el año 2013, mantuvo esta regulación hasta abril de 2017, cuando aprobó una nueva revisión en la que desreguló el mercado. Ha de tenerse en cuenta para entonces ya operaban en España casi una treintena de OMV, con modelos de negocio y estrategias diferentes. Esto provocó un aumento de la competencia en todo el mercado, permitiendo que muchos operadores fijos entrantes se convirtieran en OMV y ofreciesen paquetes convergentes, es decir, paquetes con producto de fijo y de móvil. Además, los precios mayoristas que los OMV pagan a los operadores de red se redujeron progresivamente, tanto para la voz como para los datos. Ello permitía a los OMV mejorar los precios ofrecidos a sus clientes, en línea con las ofertas de los operadores de red. De hecho, en los 10 años transcurridos entre las dos revisiones del mercado 15 (los años 2006 y 2016), los precios de la voz móvil en España bajaron cerca de un 80%. Además, un número significativo de OMV incorporaban la tecnología 4G, que era un elemento muy relevante a la hora de competir en el mercado móvil. Por lo tanto, la CNMC consideró en 2017 que el mercado de acceso a redes móviles tendía hacia la competencia efectiva y, en consecuencia, debían retirarse las obligaciones regulatorias vigentes en este mercado mayorista

### **2.3.2 La regulación de la terminación móvil**

Los servicios mayoristas de terminación de llamadas son fundamentales para la prestación de los servicios minoristas de tráfico telefónico fijo y móvil, dado que resultan imprescindibles para que se puedan completar las llamadas telefónicas originadas que tienen como destino un abonado conectado a la red de un operador distinto al de originación de la misma. Este servicio es un cuello de botella de carácter técnico derivado del sistema de «pago por el llamante», también conocido como principio «*calling party pays*» por el que el cliente llamante abona la llamada en su totalidad. Este sistema de facturación de las llamadas de voz hace que se elimine cualquier presión competitiva sobre el operador en el que termina la llamada a la hora de fijar ese precio de terminación, ya que sus usuarios no son conscientes de los mismos. Este hecho convierte el mercado de terminación en un monopolio a nivel de red.

El problema de competencia en los mercados de terminación se refiere a la fijación de precios excesivos por parte del operador propietario de la red en la que se pretende terminar la llamada,

explotando de esta forma su posición en dicho mercado. Por tanto, la discusión en relación con las obligaciones a imponer se limita a la forma más apropiada de regular estos precios mayoristas. Sin embargo, en los primeros momentos de la regulación, las redes móviles, al contrario que la red fija de Telefónica, todavía requerían de importantes inversiones para alcanzar una cobertura nacional, por lo que inicialmente el precio de terminación móvil no estaba regulado. Fue realmente en julio de 2002 la primera vez en que la CMT reguló los precios de terminación, inicialmente tan solo en las redes de Movistar y Vodafone. Antes de esa fecha, el precio de los servicios de terminación, fijados libremente por las partes, se situaba en torno a 20 céntimos de euro por minuto. La CMT redujo los precios hasta 16,5 céntimos de euro por minuto. Posteriormente, en 2003, la CMT reguló los precios de terminación en la red Orange, mientras que los precios de terminación de Yoigo comenzaron a regularse en junio de 2007.

En 2009, la Comisión Europea publicó su Recomendación sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación (fija y móvil). Mediante esta Recomendación, la Comisión Europea pretendía lograr un tratamiento homogéneo de las tarifas de terminación en todos los Estados Miembros, ya que consideraba que las divergencias entre países falseaban la competencia. Bajo estos principios se consideró que un nivel de costes eficiente y la aplicación de tarifas de terminación simétricas (es decir, iguales) para todos los operadores promoverían la eficiencia y una competencia sostenible, además de maximizar los beneficios para los consumidores en cuanto a precio y oferta de servicios.

La Recomendación de la Comisión Europea establecía la imposición de la obligación de orientación de los precios a los costes. La metodología propuesta para evaluar cuál es el coste incurrido por un operador eficiente es muy prescriptiva e incluye que los costes sean los incrementales prospectivos a largo plazo («*Pure LRIC*»), basados en modelos *bottom-up* y usando los costes actuales que subyacen de las opciones tecnológicas eficientes disponibles dentro del marco temporal considerado. La CMT elaboró un modelo de costes siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, obteniendo un coste de terminación móvil de 1,09 céntimos de euro por minuto. Los operadores estaban obligados a fijar su precio de terminación móvil, a pagar por otros operadores móviles, en ese nivel a partir del 1 de julio de 2013.

Una vez alcanzado el nivel de precios de terminación igual a los costes de los modelos *bottom-up*, en la cuarta revisión de los mercados de terminación el principal objetivo de la CNMC fue actualizar los modelos de costes tanto en terminación fija como en terminación móvil, de tal forma que se fijó una senda descendente hasta alcanzar un precio de 0,64 céntimos euro/minuto a partir del 1 de enero de 2020.

Este proceso de armonización europea en la regulación de la terminación móvil ha culminado recientemente, desplazando a la regulación nacional en este ámbito. El punto de partida ha sido la aprobación por la Comisión Europea del Reglamento delegado sobre tarifas máximas de terminación<sup>7</sup> en diciembre de 2020. Este Reglamento va más allá de la mencionada Recomendación sobre modelo de costes, ya que directamente establece los precios máximos por los servicios de terminación móvil y fija en toda Europa. El Reglamento de la *eurotarifa* prevé

---

<sup>7</sup> Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020 por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión.

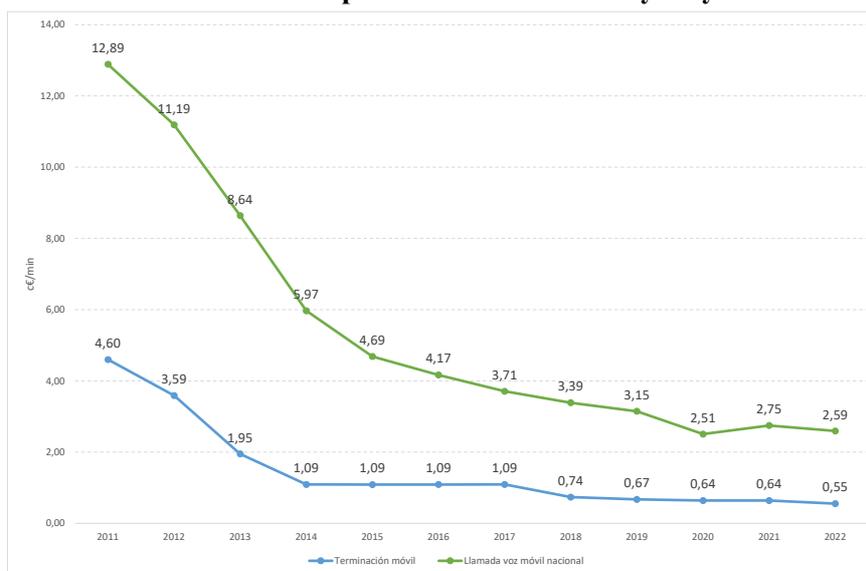
una senda descendente (*glide-path*) hasta una tarifa de terminación móvil única para todos los países de la UE, que será igual a 0,2 c€/min a partir del 1 de enero de 2024.

En consecuencia, dado que el precio del mercado de terminación móvil ha pasado a estar regulado directamente por la Comisión Europea, y el acceso a ese mercado está garantizado por las obligaciones horizontales de interoperabilidad que rigen en todos los mercados de telecomunicaciones, la CNMC ha aprobado en mayo de 2023 la desregulación de este mercado.

### 2.3.3 Impacto en el mercado

En definitiva, la entrada de Yoigo y de los OMV dinamizó de forma muy significativa el mercado. Este hecho, junto con la regulación de los precios de terminación móvil y sus sucesivos recortes han tenido un efecto muy positivo para la competencia y han propiciado el aumento del tráfico de voz en redes móviles, una marcada reducción de los precios de telefonía móvil y la generalización de tarifas planas. El Gráfico 1 muestra la evolución del ingreso unitario de la voz móvil comparada con el precio medio mayorista de la terminación móvil. Esta competencia no solo se observó en los servicios de voz. A medida que introducía la banda ancha móvil, la competencia entre operadores hizo que cada se ofrecieran franquicias de datos más elevadas hasta llegar a las tarifas ilimitadas.

**Gráfico 1. Evolución del precio medio minorista y mayorista en voz móvil**



Fuente: CNMC.

## 2.4 El fomento de la competencia en infraestructuras y la explosión de las redes de fibra

Si el decenio transcurrido entre 2003 y 2013 había tenido como principal exponente la regulación en los mercados de telefonía móvil, el decenio posterior se ha caracterizado por el profundo cambio tecnológico en la red fija de telecomunicaciones.

En esta etapa, el marco regulatorio europeo se mantiene en lo esencial, de modo que la imposición de obligaciones a un operador requiere demostrar que este ostenta poder significativo de mercado mediante un análisis del mercado que sigue los principios del Derecho de la Competencia. De hecho, el progresivo aumento de la competencia ha ido eliminando la necesidad de regulación ex

ante, de modo que el número de mercados recogidos en la Recomendación de la Comisión Europea ha pasado de 18 mercados en 2003 a tan solo dos mercados en 2020<sup>8</sup>. Sin perjuicio de ello, el regulador puede mantener la regulación de algún mercado de recomendaciones anteriores si demuestra su necesidad. A efectos ilustrativos, el Cuadro 1 recoge los siete mercados de comunicaciones electrónicas regulados actualmente por la CNMC<sup>9</sup>.

**Cuadro 1. Mercados de comunicaciones electrónicas regulados actualmente por la CNMC**

Mercado	Nombre	Fecha revisión	Breve descripción
1/2020	Acceso local mayorista	Octubre 2021	Permite a operadores alternativos acceder a centrales de Telefónica y a su infraestructura pasiva para prestar servicios (voz, banda ancha, TV) a sus clientes. Poder Significativo de Mercado (PSM) de Telefónica nacional, segmentación geográfica en obligaciones: Zona "competitiva" = 696 municipios, 70% población
2/2020	Acceso mayorista banda ancha alta calidad (empresas)	Marzo 2022	Permite a operadores alternativos competir en el mercado de empresas con servicios banda ancha de alta calidad, líneas alquiladas e infraestructura pasiva de Telefónica. PSM = Telefónica, mercado nacional
3B/2014	Acceso mayorista banda ancha (mercado masas)	Octubre 2021	Permite a operadores alternativos acceder de forma indirecta a accesos de Telefónica para prestar servicios de banda ancha. PSM de Telefónica solo en zona no competitiva (segmentación geográfica). Zona competitiva = 696 municipios, 70% población
1/2014	Terminación fija mayorista	Julio 2019	Permite llamar a clientes de todos operadores fijos. PSM = Todos operadores fijos.
2/2007	Originación fija mayorista	Enero 2017	Permite a operadores alternativos sin red de acceso prestar llamadas voz fija y servicio de factura única. PSM = Telefónica.
14/2003	Líneas alquiladas troncales mayoristas	Enero 2018	9 rutas submarinas reguladas: permite a operadores alternativos acceder a territorios dependientes de cables submarinos de Telefónica (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla) PSM de Telefónica sólo en las 9 rutas submarinas.
18/2003	Servicios de transporte y difusión audiovisual	Julio 2019	Permite a operadores competir con Cellnex en mercado difusión y transporte señal audiovisual. PSM = Cellnex.

Fuente: CNMC.

Además de la reducción del número de mercados regulados, la última década se ha caracterizado por un mayor énfasis regulatorio en la competencia en infraestructuras, con el objetivo de lograr un despliegue masivo de redes de nueva generación, particularmente la fibra óptica. Para ello se da preminencia al acceso regulado a la infraestructura civil y a las obligaciones simétricas de acceso a la fibra desplegada en el interior de los edificios, entre otras. De hecho, España es un ejemplo paradigmático de aplicación de este tipo de regulación, con resultados muy satisfactorios en los despliegues de redes de nueva generación.

#### 2.4.1 Las redes de banda ancha

La calidad de las infraestructuras de telecomunicaciones es un factor clave para aumentar la competitividad e impulsar la transformación digital del país. El número de líneas de banda ancha ha pasado de 11 millones en 2010 a 17 millones en 2022, lo que supone un crecimiento cercano al 60%. Pero más significativo aún que este aumento en el número de líneas es el cambio en su composición, pues se produce una intensa migración de las conexiones desde la red tradicional de cobre (xDSL) hacia las redes de nueva generación (NGA), en especial la fibra hasta el hogar (FTTH). Cabe recordar que, en las redes fijas de telecomunicaciones, la arquitectura que permite las velocidades de transmisión más elevadas es la fibra hasta el hogar (*Fiber-To-The-Home*, FTTH), que es el modelo de despliegue adoptado en España<sup>10</sup>. De este modo, el número de líneas

<sup>8</sup> La CE ha emitido 4 recomendaciones de mercados relevantes (en 2003, 2007, 2014 y 2020). El número de mercados ha ido disminuyendo: 18, 7, 4 y 2 en los años referidos.

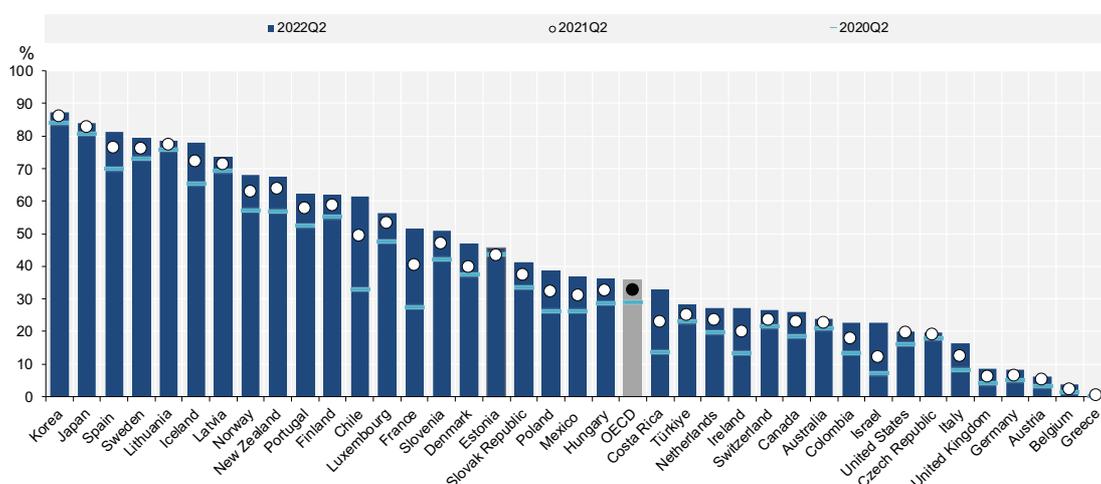
<sup>9</sup> La numeración utilizada es M/AÑORECOMENDACIÓN, donde M es el número de mercado según la Recomendación de mercados correspondiente (2003, 2007, 2014 ó 2020). Todas las Resoluciones de la CNMC sobre el análisis de mercados están disponibles en <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/analisis-mercados>.

<sup>10</sup> En Otero (2019) se realiza un análisis más detallado sobre esta cuestión.

de nueva generación ha pasado de 2 millones en 2010, casi todas prestadas con HFC (híbrido fibra-cable) cable, a 15,8 millones de líneas en 2021, siendo un 89% de ellas líneas FTTH. En contraste, la tecnología xDSL, predominante hasta 2016, solo representa actualmente un 5% del total de líneas de banda ancha.

Este elevado número de líneas de banda ancha de nueva generación está soportado en los despliegues de redes de nueva generación realizados por parte de diversos operadores. De hecho, como se muestra en el Gráfico 2, España es un caso de éxito en los despliegues de FTTH: con los datos más recientes disponibles, es el tercer país de la OCDE con un mayor porcentaje de conexiones de fibra en relación con el total de conexiones de banda ancha, solo por detrás de Corea y Japón.

**Gráfico 2. Porcentaje de conexiones de fibra sobre el total de banda ancha (junio 2022)**



Fuente: OCDE.

A continuación, se analizan los factores que han contribuido a este éxito, explicando el impacto positivo de la regulación de los denominados “mercados de banda ancha”, actualmente mercados 1/2020 y mercado 3b/2014. Por claridad expositiva, se distingue entre el marco aplicado hasta 2016, dirigido a fomentar los despliegues de red FTTH, y el aplicado a partir de entonces, cuyo objetivo era lograr el balance adecuado entre fomentar la inversión eficiente y asegurar el mantenimiento de una competencia sostenible<sup>11</sup>.

#### 2.4.2 El marco regulatorio en banda ancha adoptado hasta 2016

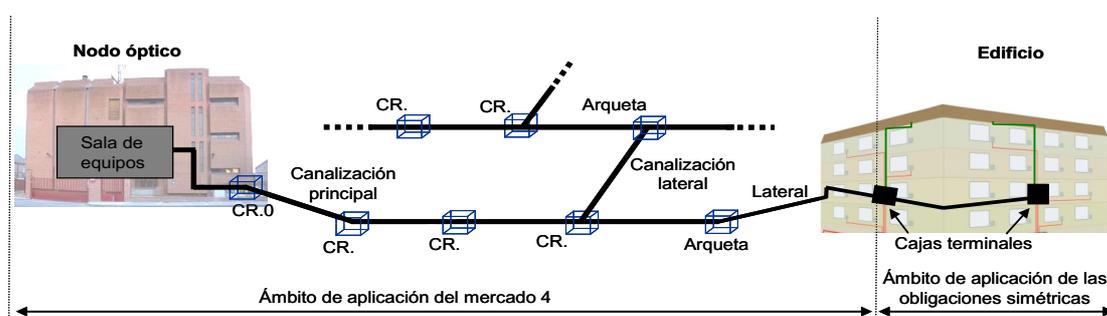
En 2009, la mayoría de conexiones de banda ancha se prestaban mediante líneas de cobre con la tecnología xDSL. Sin embargo, la CMT era consciente de que era posible y deseable que la red de cobre evolucionará tecnológicamente hacia arquitecturas NGA. Para ello, debía acercarse la fibra óptica hasta el domicilio del cliente. La obra civil (canalizaciones, conductos, arquetas, postes) supone el coste más relevante del despliegue de una red de banda ancha de nueva

<sup>11</sup> Los planes de ayudas públicas juegan un papel muy relevante para que aumente el nivel de cobertura de las redes, en especial en zonas rurales donde no llegaría la inversión privada. En todo caso, aquí se analiza el impacto de la regulación en los despliegues de los operadores realizados mediante la inversión privada.

generación<sup>12</sup>. Telefónica ya disponía de esta infraestructura legada de la red de cobre, por lo que la CMT adoptó una decisión muy relevante: obligar a Telefónica a ofrecer acceso mayorista sobre esta infraestructura para que los operadores alternativos pudieran desplegar sus propias redes de fibra óptica. Asimismo, la CMT estableció un límite de 30Mb/s para los servicios de acceso mayorista de Telefónica. El mensaje regulatorio estaba claro: para competir en servicios de banda ancha de nueva generación, los operadores deberían desplegar su propia red de fibra, para lo que contaban con la notable facilidad de poder acceder a la infraestructura civil de Telefónica.

Adicionalmente, para llevar la fibra hasta el hogar, los operadores deben realizar una instalación en el interior de los edificios. Sin ningún tipo de regulación, el primer operador que despliega su red de fibra en el interior de un edificio cuenta con una ventaja muy relevante, ya que bien por falta de espacio o por las reticencias de los vecinos, podría no ser viable instalar una segunda o tercera red de fibra en el edificio. Por ello, la CMT adoptó una decisión por la que obligaba a todos los operadores, no solo a Telefónica, a ofrecer acceso a la red de fibra desplegada en el interior de un edificio a precios razonables. El Gráfico 2 ofrece una representación visual de esas obligaciones.

**Gráfico 2. Acceso a conductos y obligaciones simétricas.**



Fuente: Telefónica, CNMC.

Las dos medidas obligaciones descritas han sido muy importantes en el desarrollo de las redes de fibra que se han desplegado en España en los últimos años. Además, el acceso a los conductos y la obligación simétrica de acceso a las infraestructuras de fibra en los edificios permiten tener las ventajas de la competencia entre varias redes de fibra, evitando los inconvenientes de la duplicación de infraestructuras sin ningún tipo de regulación. En concreto, se puede disponer de tres o cuatro redes de fibra sin necesidad de cada operador deba abrir costosas zanjas en las calles para desplegar su propia red de canalizaciones y conductos, pues ya utiliza los de Telefónica.

### 2.4.3 El marco regulatorio desde 2016

Las obligaciones de acceso sobre las infraestructuras pasivas (conductos, canalizaciones, postes, mástiles) de Telefónica y las obligaciones simétricas en el interior de los edificios, adoptadas en 2009, fueron efectivas para promover el despliegue de fibra por parte de varios operadores. No obstante, la red FTTH de Telefónica era, con diferencia, la más extensa. Además, había zonas con varias redes NGA y otras que solo contaban con la red de Telefónica. Ante esta situación, en 2016 la CNMC modifica el marco regulatorio de la banda ancha con objeto de lograr un equilibrio

<sup>12</sup> Distintos estudios estiman que la obra civil supone entre el 50% y 80% de los costes de despliegue de la red de acceso. La OCDE estima un 70% (véase “*Public rights of way for fiber deployment to the home*”. Abril 2008, disponible en [www.oecd.org/dataoecd/49/9/40390753.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/49/9/40390753.pdf))

adecuado entre la promoción de la inversión eficiente y asegurar el mantenimiento de una competencia sostenible, manteniendo en todo caso las obligaciones Telefónica de suministrar acceso a su infraestructura pasiva en todo el territorio nacional. Sin embargo, para evitar una disminución de la competencia en las zonas que no contasen con suficientes redes de fibra, la CNMC decidió realizar un novedoso análisis geográfico que contemplaba dos grandes zonas, en las que se imponían obligaciones diferenciadas:

- Zona competitiva en redes de banda ancha ultrarrápida (Zona BAU), formada por 66 municipios, que incluían la mayoría de grandes ciudades del país. En estos 66 municipios existían despliegues de red de nueva generación de al menos tres operadores con una cobertura mínima del 20%, de tal manera que, de forma prospectiva, era esperable la competencia por parte de al menos tres operadores en la mayor parte del municipio. Estos municipios cubrían el 35% de la población española. En esta zona, Telefónica no tiene obligación de prestar servicios mayoristas sobre su red, aunque por supuesto siempre puede llegar a acuerdos comerciales (no regulados) con otros operadores si así lo desea.
- Zona no competitiva en redes de banda ancha ultrarrápida (Zona no BAU), formada por el resto del país. En esta zona, además del acceso a conductos, Telefónica debe proporcionar servicios mayoristas sobre su red de fibra, denominados NEBA local y NEBA fibra. Estos servicios deben tener la misma velocidad máxima que Telefónica ofrece a sus clientes minoristas (actualmente 1Gb/s). Además, con el objeto de remunerar adecuadamente el riesgo en infraestructuras, Telefónica tiene libertad para fijar sus precios mayoristas. La CNMC únicamente comprueba que dichos precios mayoristas superan un test de replicabilidad económica con los principales productos minoristas de Telefónica<sup>13</sup>.

Este marco regulatorio fue muy novedoso al recoger por primera vez una discriminación geográfica en las obligaciones a imponer al operador con PSM. En octubre de 2021, la CNMC aprobó una nueva revisión de los mercados de banda ancha. El enfoque es continuista con el marco de 2016, si bien se adecuó la segmentación geográfica a los relevantes despliegues efectuados por los operadores desde la revisión anterior. En concreto, la nueva medida actualizó la regulación de 2016 teniendo en cuenta el notable crecimiento en despliegue e implantación de redes FTTH. El número de conexiones de fibra hasta el hogar (FTTH) en España había pasado de 3,1 millones en 2015 a casi 13,2 millones en 2021. De ese modo, si en 2015 las líneas de fibra hasta el hogar (FTTH) representaban el 23% del mercado, actualmente son la tecnología predominante con cerca del 90% del total de conexiones de banda ancha.

En consecuencia, la CNMC actualizó el análisis geográfico de 2016 teniendo en cuenta las evoluciones en los despliegues de los diferentes operadores. De esta forma, el número de municipios de la zona competitiva aumentó desde 66 hasta 696 municipios (desde el 35% al 70% de la población española). Como se indicó, Telefónica está exenta de ofrecer a sus competidores servicios de acceso mayorista a su fibra óptica (es decir, los servicios NEBA local y NEBA fibra) en estos municipios. En todo caso, si así lo desea puede continuar prestando estos servicios en condiciones comerciales.

---

<sup>13</sup> Este método de control de precios sigue la Recomendación de la Comisión Europea de 11 de septiembre de 2013 relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha (2013/466/UE).

En el resto de los municipios (7.453, 30% de la población española) existe menos competencia entre los operadores y, por tanto, continúan vigente las obligaciones de acceso mayorista (servicios NEBA local y NEBA fibra). Los precios mayoristas de estos servicios seguirán bajo el modelo de supervisión basado en el test de replicabilidad económica.

Asimismo, debe señalarse que Telefónica sigue obligada a seguir prestando servicios de acceso a su red de cobre (el llamado acceso desagregado) mientras esta red siga en funcionamiento. El cierre de las centrales implica que ya no se puede acceder a los accesos de la red tradicional de cobre, ni por parte de Telefónica ni por parte de otros operadores, y es un proceso sujeto a reglas fijadas por la CNMC. En este sentido, y con el objeto de facilitar la migración definitiva de las redes de cobre a las redes de fibra, la CNMC decidió en 2021 reducir el plazo de prenotificación para el cierre de las centrales de cobre de 5 a 2 años<sup>14</sup>.

## **2.5 Perspectivas de futuro en el análisis de mercados**

Como se ha indicado, el número de mercados contenidos en las Recomendaciones de la Comisión Europea ha disminuido de forma considerable, pasando de 18 a 2 mercados. No obstante, en España, al igual que en el resto de países europeos, siguen estando regulados diversos mercados adicionales, referidos a Recomendaciones previas a la actualmente vigente, que son fundamentales para lograr el doble y complejo objetivo de incentivar la inversión eficiente y fomentar la competencia sostenible<sup>15</sup>.

En particular, los mercados 1 y 2 de la Recomendación de mercados vigente son las piezas angulares en torno a las cuales orbita la regulación del mercado de masas y del mercado empresarial. La regulación vigente de otros mercados, como el de las líneas troncales, solucionan problemas de competencia más acotados, como el de las rutas submarinas sin competencia en infraestructuras. Por otro lado, la regulación de los mercados de terminación ha sido fundamental para introducir competencia en los mercados de tráfico telefónico fijo y móvil. No obstante, el principal aspecto de dicha regulación, los precios de terminación fija y móvil, ya está cubierto por la regulación europea a través del Reglamento de la Eurotarifa. Es decir, los servicios de terminación fija y móvil siguen estando regulados, pero por la Comisión Europea en lugar de por las autoridades nacionales. Cabe remarcar que hay pocos ejemplos de regulación de un servicio con el mismo precio fijado directamente por la Comisión Europea para todos los Estados Miembros.

De cara al futuro, es especialmente interesante el potencial mercado separado de acceso a la infraestructura física. La Comisión Europea recomendó a la CNMC realizar dicho análisis en próximas rondas de mercado. El mercado de acceso a la infraestructura física sería un contraejemplo a la pauta general de reducción del número de mercados relevantes. Este mercado no está en ninguna de las cuatro Recomendaciones, pero la Comisión Europea planteó incluirlo en los trabajos preliminares de la Recomendación de mercados de 2020. Finalmente, decidió no hacerlo, dado que no todos los países estaban en la misma posición en lo relativo a sus despliegues de fibra y la disponibilidad de infraestructura pasiva (conductos, fundamentalmente). No obstante,

---

<sup>14</sup> Tras la aprobación del mercado, Telefónica ha intensificado su proceso de cierre de centrales de cobre, con el objetivo de cerrarlas todas el 19 de abril de 2024, coincidiendo con el 100 aniversario de la compañía. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/telefonica-cierra-todas-sus-centrales-de-cobre-y-poner-rumbo-a-su-centenario/>

<sup>15</sup> Véase Ibáñez (2022) para un análisis reciente sobre el marco regulador europeo.

la Comisión Europea considera que hay países, como España, que sí estarían en disposición de realizar este análisis. Hasta la fecha, sólo Reino Unido y Francia han realizado un análisis del mercado de acceso a la infraestructura pasiva, por lo que si la CNMC decide efectuar dicho análisis será una tarea compleja, relevante y novedosa.

Por último, los análisis de mercados realizados por la CNMC concluyen que claramente la competencia es menos intensa en el mercado empresarial, donde Telefónica ostenta una cuota predominante (entre el 60% y el 70%). Una de las prioridades del regulador será hacer más competitivo este mercado, estructuralmente sometido a evoluciones de cuota más lentas debido, entre otros aspectos, a los elevados costes de cambio.

Por último, la CNMC también deberá evaluar el impacto en los diferentes mercados regulados de diversas operaciones de concentración y ventas de activos que se están produciendo en el mercado español. A ese respecto, debe señalarse que Telefónica ha creado una nueva filial, denominada Bluevía, a la que ha transferido una red de fibra de 5 millones de unidades inmobiliarias, en su mayoría en entornos rurales. Dado que la red de fibra actual de Telefónica se sitúa en torno a los 28 millones de unidades inmobiliarias, Bluevía supone aproximadamente un 18% de la red de Telefónica. En todo caso, Telefónica mantiene el control del 55% de esta sociedad, con lo cual el impacto en la situación competitiva del mercado es limitado.

Más relevantes podrían ser los impactos de la potencial operación de concentración Orange / MasMóvil, si bien antes de ello habrá que esperar al resultado de la evaluación que realicen las autoridades de competencia. Esta operación fue notificada a la Comisión Europea el 13 de febrero de 2023, y el 3 de abril abrió una investigación en profundidad (procedimiento de fase II).

Orange y MasMóvil son el segundo y cuarto operador del mercado español en términos de ingresos. Tras la fusión, Telefónica seguiría siendo el operador líder del mercado en ingresos, pero Orange/MM serían líderes en términos de líneas de banda ancha fija y móvil. A la Comisión le preocupa que la operación pueda reducir la competencia en la prestación de servicios móviles y de banda ancha fija, así como de productos empaquetados, muy populares en el mercado español. Según la Comisión Europea:

- La operación reduciría el número de operadores de red en España. En particular, se eliminaría un rival innovador y significativo (MasMóvil, el *maverick* del mercado en los últimos años). Esto podría dar lugar a precios más altos y/o a una menor calidad de los servicios de telecomunicaciones.
- Como resultado de la transacción, Orange y MasMóvil tendrían la capacidad y el incentivo para restringir el acceso de los operadores virtuales a los servicios mayoristas de redes móviles y de acceso mayorista a redes fijas. Esto podría reducir la capacidad de dichos operadores para competir y, a su vez, dar lugar a precios más altos y a una menor calidad de los servicios para los clientes finales en España

En suma, son serias preocupaciones que deberán ser analizadas en profundidad y que probablemente requieran la concesión de compromisos por parte de Orange/MM para que la operación sea aprobada. Una vez conocido el desenlace de su operación, la CNMC también puede plantearse la revisión de la regulación sectorial a la luz de la nueva situación competitiva, en particular la de los mercados de banda ancha residencial (mercados 1/2020 y 3b/2014).

### 3. Las plataformas digitales

#### 3.1 La *Digital Markets Act*

En los últimos años, un reducido grupo de empresas norteamericanas (Alphabet/Google, Meta/Facebook, Apple, Amazon, Microsoft, ...) ha adquirido una dominancia muy relevante en los nuevos mercados digitales que han surgido con Internet. La Comisión Europea ha tramitado diversos casos de abusos de posición de dominio contra estas plataformas. La dificultad de estos casos llevó a la Comisión Europea a reflexionar sobre la necesidad de contar con una herramienta regulatoria *ex ante* más ágil para abordar los problemas de competencia de estas plataformas.

Por ello, tras un complejo debate, en noviembre de 2022 la Comisión Europea aprobó la *Digital Markets Act*, donde por primera vez se impone regulación *ex ante* a las grandes plataformas digitales. El principal objetivo de la DMA es regular el comportamiento de las grandes empresas tecnológicas para garantizar un nivel de competencia equitativo ("*level playing field*") en los mercados digitales europeos, altamente concentrados y caracterizados a menudo por una configuración de "el ganador se lo lleva todo".

Como se verá a continuación, la solución de la DMA tiene reminiscencias de la regulación *ex ante* de los mercados de telecomunicaciones, donde los denominados *core services* equivaldrían a los mercados relevantes, los *gatekeepers* equivaldrían a los operadores con PSM y las obligaciones de hacer y no hacer equivaldrían a las obligaciones impuestas en los análisis de mercados.

#### - La definición de “*core platform services*” (CPS)

La DMA define ocho servicios en los que existen plataformas digitales que controlan el acceso (*gatekeepers*). Los ocho servicios son los siguientes:

- motores de búsqueda en línea (por ejemplo, Google Search)
- servicios de intermediación en línea (por ejemplo, Google Play Store, App Store de Apple)
- redes sociales (por ejemplo, Instagram)
- plataformas para compartir vídeos (por ejemplo, YouTube)
- plataformas de comunicación (por ejemplo, WhatsApp)
- servicios de publicidad (por ejemplo, Google Ads)
- sistemas operativos (por ejemplo, Android, iOS)
- servicios en la nube (por ejemplo, Amazon Web Services, Microsoft Azure)

#### - La definición de “*gatekeeper*”

Para cada uno de los ocho servicios anteriores, diferentes plataformas digitales serán designadas como guardianes de acceso o *gatekeepers*, que tienen las siguientes características:

- una posición económica fuerte, un impacto significativo en el mercado interior y actividades en muchos países de la Unión Europea, que se concretan en los siguientes umbrales:
  - volumen de negocios anual en la UE de al menos 7.500 millones de euros (a nivel de grupo) en cada uno de los tres últimos años (o capitalización bursátil media superior a 75.000 millones de euros en el último año)
  - se ofrece el mismo CPS en al menos tres Estados miembros de la UE
- una sólida posición de plataforma intermediadora, lo que le permite poner en contacto a una

amplia base de usuarios con un gran número de empresas, lo que se concreta en:

- al menos 45 millones de usuarios finales activos mensuales en la UE en el último año
- al menos 10.000 usuarios empresariales activos anuales en la UE en el último año
- una posición afianzada y duradera en el mercado, es decir, que los umbrales establecidos en los dos criterios anteriores se superaron en los últimos 3 años.

Cabe aclarar que incluso cumpliendo los umbrales anteriores la designación como *gatekeeper* no es automática, pues un operador podría oponerse de forma justificada a su designación y la Comisión Europea deberá pronunciarse tras realizar una investigación de mercado. De la misma forma, la Comisión Europea puede iniciar una investigación de mercado de oficio y designar *gatekeepers* que no cumplan los umbrales anteriores.

#### **- Obligaciones de los *gatekeepers***

Cuando un proveedor de un CPS es designado como *gatekeeper*, dispone de seis meses para cumplir las 22 obligaciones incluidas en los artículos 5, 6 y 7 de la DMA. Según el considerando 31, las obligaciones de la DMA "*corresponden a aquellas prácticas que se considera que socavan la contestabilidad o son desleales, o ambas cosas, si se tienen en cuenta las características del sector digital y que tienen un impacto especialmente negativo en los usuarios empresariales y finales*".

Aunque en principio aplican todas las obligaciones de la DMA, una serie de ellas deben aplicarse directamente (las obligaciones de la llamada "lista negra", artículo 5), mientras que el resto pueden especificarse más en un diálogo entre la Comisión y el *gatekeeper* (las obligaciones de la "lista gris", artículos 6 y 7).

Debe tenerse en cuenta que algunas obligaciones se aplicarán horizontalmente a todos los CPS, mientras que otras están claramente concebidas para tipos específicos de CPS (por ejemplo, servicios de intermediación en línea, servicios de publicidad en línea, etc.). Asimismo, los denominados *gatekeepers* emergentes, que aún no disfrutaban de una posición arraigada y duradera pero que la alcanzarán en un futuro próximo, sólo podrán estar sujetos a un subconjunto de obligaciones que tienen por objeto específico evitar que alcancen una posición de dominancia (*market tipping*).

Tanto la lista negra como la lista gris establecen, por un lado, una serie de conductas que deben prohibirse (DON'Ts) y, por otro, un conjunto de obligaciones que deben respetar los *gatekeepers* (DOs). Cabe destacar que estas prácticas suelen derivarse de relevantes casos de competencia de los últimos años. Por ello, podría argumentarse que la DMA recurre a casos "ex post" para crear nuevas normas "ex ante" y tratar de atajar de raíz los problemas detectados relacionados con prácticas anticompetitivas. Sin pretender describir en detalle todas las prácticas contenidas en las listas negra y gris, sí pueden indicarse algunos ejemplos relevantes:

#### *- Los gatekeepers deberán:*

- permitir que terceras partes interactúen con los servicios propios del *gatekeeper* en algunas situaciones concretas
- permitir que sus empresas usuarias accedan a los datos que generan al utilizar la plataforma del *gatekeeper*
- ofrecer a las empresas que publicitan en su plataforma las herramientas y la información

necesarias para que anunciantes y editores lleven a cabo su propia verificación independiente de los anuncios alojados por el *gatekeeper*

- permitir que sus empresas usuarias promocionen sus ofertas y celebren contratos con sus clientes fuera de la plataforma del *gatekeeper*

- Los *gatekeeper* ya no podrán:

- clasificar más favorablemente sus propios servicios y productos que productos o servicios similares ofrecidos por terceros a través del *gatekeeper*
- impedir que los consumidores se pongan en contacto con las empresas fuera de la plataforma del *gatekeeper*
- impedir que los usuarios desinstalen programas o aplicaciones preinstaladas si así lo desean.
- rastrear a los usuarios finales al margen del servicio de plataforma básica de los *gatekeepers* con fines de publicidad personalizada, sin que se haya concedido el consentimiento efectivo

En un plazo de seis meses a partir de su designación, los *gatekeepers* deben presentar a la Comisión un informe en el que describan las medidas que han aplicado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pertinentes (artículo 11 de la DMA). La Comisión deberá publicar un resumen no confidencial del informe.

#### - Cumplimiento de la DMA

Es importante señalar que, a diferencia de lo que ha ocurrido con la regulación de las telecomunicaciones, la Comisión Europea será la encargada de implementar y hacer cumplir la DMA<sup>16</sup>, con las precisiones que posteriormente se detallarán. En particular, la Comisión Europea se dota de amplios poderes para:

- adoptar decisiones sobre el incumplimiento de la DMA
- realizar investigaciones de mercado
- adoptar actos de ejecución y actos delegados (Guía de la UE) en relación con varios aspectos de la DMA (artículos 46 y 49 de la DMA).

#### Decisiones de incumplimiento

La Comisión debe adoptar todas "*las medidas necesarias para controlar la aplicación efectiva y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 5, 6 y 7*" (artículo 26 de la DMA). La Comisión tiene amplios poderes, entre ellos para:

- solicitar información, incluido el acceso a los datos y algoritmos de las empresas (artículo 21 de la DMA)
- realizar entrevistas y tomar declaración a personas físicas o jurídicas (artículo 22 de la DMA)
- realizar inspecciones *in situ*, incluido el acceso a sistemas informáticos, algoritmos y conductas empresariales y de tratamiento de datos (artículo 23 de la DMA)
- ordenar, "*en caso de urgencia debido al riesgo de daños graves e irreparables*" para los usuarios, medidas cautelares contra un *gatekeeper* sobre la base de una "*constatación prima*

---

<sup>16</sup> Según la propia Comisión: "*The European Commission is the sole enforcer of the DMA. A joint team in the Directorates-General for Competition (DG COMP) and Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT) is responsible for the implementation and enforcement of the DMA.*" Véase [https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index\\_en](https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en)

*facie de una infracción de los artículos 5, 6 y 7" (artículo 24 de la DMA)*

- hacer vinculantes, mediante una decisión, los compromisos ofrecidos por el *gatekeeper* en cuestión (artículo 25 de la DMA).

La Comisión debe "esforzarse" por adoptar su decisión de incumplimiento en un plazo de 12 meses a partir de la incoación del procedimiento (artículo 29(2) de la DMA). Antes de adoptar una decisión, la Comisión debe comunicar al *gatekeeper* sus conclusiones preliminares, junto con una explicación de las medidas que serían necesarias para abordarlas (artículo 29(3) de la DMA). Al mismo tiempo, los guardianes de acceso tienen derecho a ser oídos sobre estas conclusiones preliminares (artículo 34 de la DMA). La decisión de incumplimiento de la Comisión ordenará al *gatekeeper* que ponga fin a la infracción y explique las medidas que tiene previsto adoptar para cumplir la decisión (artículo 29(5) de la DMA).

#### Sanciones:

La decisión de la Comisión Europea puede contener multas de hasta el 10% del volumen de negocios anual global del *gatekeeper* (artículo 30 de la DMA). Sin embargo, si este comete en un plazo de ocho años la misma infracción o una infracción similar relativa al mismo CPS, se aplica un umbral máximo más elevado, del 20% del volumen de negocios anual global. También se prevén multas inferiores, de hasta el 1% del volumen de negocios anual global, para las infracciones menos graves; por ejemplo, por no notificar a la Comisión cuando se alcanzan los umbrales cuantitativos.

La Comisión determinará el importe de la multa teniendo en cuenta la "gravedad, duración y recurrencia" de la infracción. En algunos casos, la Comisión también puede imponer multas coercitivas de hasta el 5% del volumen de negocios medio diario global (artículo 31 de la DMA). Esto podría hacerse, por ejemplo, para obligar al *gatekeeper* a cumplir las medidas provisionales ordenadas por la Comisión.

#### Papel de otras autoridades nacionales

Aunque la Comisión será la única encargada de hacer cumplir la DMA, contará con la asistencia de diferentes autoridades y organismos, en particular

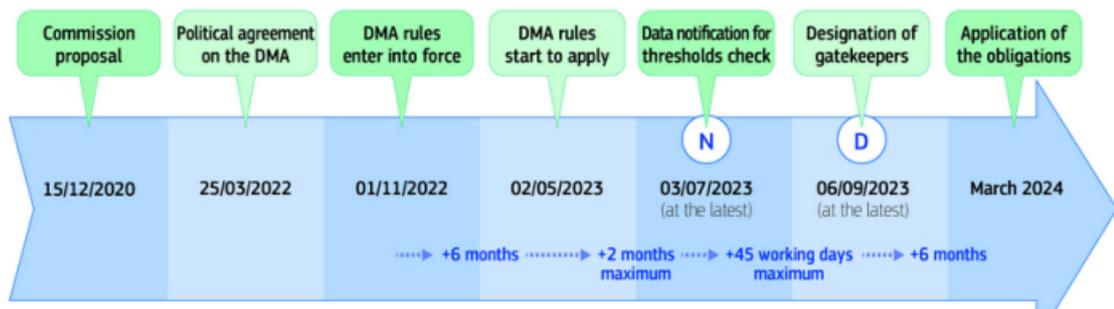
- el Comité Consultivo de los Mercados Digitales (CCMD), compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE
- autoridades nacionales de competencia (ANC). Hay que tener en cuenta que la DMA complementa y se aplica sin perjuicio de las normas de competencia. Sin embargo, la aplicación de las normas de competencia nacionales o de la UE por parte de las autoridades nacionales de competencia no puede "ir en contra" de una decisión de la Comisión adoptada en virtud de la DMA (artículo 1(7) y considerando 10 de la DMA). Por lo tanto, la DMA incluye disposiciones sobre cooperación y coordinación entre la Comisión y las ANC a través de la Red Europea de Competencia (REC, o ECN en inglés) (artículo 38(1-5) de la DMA).
- el grupo de alto nivel para la DMA, compuesto por 30 representantes de los siguientes organismos reguladores:
  - Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)
  - European Data Protection Supervisor (EDPS) y European Data Protection Board (EDPB)

- European Competition Network (ECN)
- Consumer Protection Cooperation Network (CPCN)
- European Regulatory Group of Audiovisual Media Regulators (ERGA).

### 3.2 Estado actual y perspectivas en la implementación de la DMA

La DMA es conceptualmente sencilla: las grandes plataformas digitales estarán sujetas a una serie de obligaciones y prohibiciones para unos servicios digitales predeterminados. Ahora bien, su implementación es extremadamente compleja, por lo que la Comisión Europea ha planeado una implementación por etapas, como se recogen en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Etapas en la implementación de la DMA**



Fuente: Comisión Europea.

La DMA entró en vigor el 1 de noviembre de 2022, con un periodo transitorio de seis meses para que sus reglas comenzasen a aplicar. Por lo tanto, a partir del 2 de mayo de 2023 ha comenzado un periodo de dos meses para que los potenciales gatekeepers puedan autodesignarse o autoexcluirse. Después, la Comisión Europea dispondrá de 45 días hábiles para realizar la designación oficial de los *gatekeepers*. Esta designación debería producirse el 6 de septiembre de 2023 como muy tarde. A partir de entonces, comienza un nuevo periodo de 6 meses para que los gatekeepers implementen las obligaciones.

Las obligaciones a implementar tienen, en muchos casos, una elevada complejidad técnica, además de que la conocida asimetría de la información entre regulado y regulador es especialmente relevante en el caso de las grandes plataformas digitales. La Comisión Europea es consciente de estas dificultades y, desde la aprobación de la DMA, está realizando diversas actividades, entre las que destacan la celebración de workshops para tratar problemáticas específicas relativas a la implementación de la DMA. A continuación, se destacan las acciones más relevantes emprendidas por la Comisión Europea desde la aprobación de la DMA.

- 5 de diciembre de 2023: Primer *workshop* sobre la implementación de la DMA organizado por la Comisión Europea. Este primer *workshop* versó sobre la prohibición de la práctica del *self-preferencing*: *Applying the DMA's ban on self-preferencing: how to do it in practice*.
- 9 de diciembre de 2023: Consulta pública de la Comisión Europea sobre aspectos procedimentales de implementación de la DMA. Entre otras cuestiones, pretende aclarar la documentación que deben presentar los potenciales gatekeepers antes la Comisión Europea.
- 27 de febrero de 2023: Segundo *workshop*, dedicado a la interoperabilidad de las Apps de mensajería. Nótese el carácter marcadamente técnico de este workshop debido a que la interoperabilidad entre las diferentes plataformas de mensajerías (por ejemplo, poder enviar

mensajes de WhatsApp a Telegram) no es obvia y presenta retos relevantes de seguridad y encriptado.

- 6 de marzo de 2023: Tercer *workshop*, dedicado a las obligaciones en relación con las AppStores. Al igual que en el *workshop* sobre interoperabilidad de las aplicaciones de mensajería, cabe destacar el reto de conciliar algunas obligaciones de la DMA con la necesidad de proteger la seguridad, la privacidad y la confianza de los usuarios finales.
- 23 de marzo de 2023: Consulta pública de la Comisión Europea sobre la decisión por la que se establecerán las reglas de funcionamiento del *High Level Group* de la DMA.

En definitiva, no cabe duda alguna de que la DMA representa un hito regulatorio muy relevante a nivel global y sobre el que se plantearán todo tipo de retos en su implementación. Por primera vez, se establece un régimen regulatorio *ex ante* que aplica a las grandes plataformas digitales. Conceptualmente simple, los grandes retos de la DMA son los relativos a su implementación. A ese respecto, cabe recordar que la regulación del sector de las telecomunicaciones requirió la creación de autoridades nacionales de regulación independientes con personal altamente especializado que fue ganando en efectividad a medida que iban adquiriendo experiencia. La regulación se fue perfeccionando con el tiempo, por lo que parece razonable esperar una evolución similar en la implementación práctica de la DMA.

En este caso, además, la Comisión Europea se encargará de implementar la DMA<sup>17</sup>, lo que es una novedad relevante frente al modelo descentralizado de la regulación del sector telco.

#### **4. El debate sobre la contribución a las inversiones de las redes de telecomunicaciones (*fair share*)**

El segundo gran frente relacionado con las plataformas digitales es el debate acerca del denominado *fair share*. Por un lado, los operadores de telecomunicaciones consideran que hay un grupo reducido de plataformas digitales que generan una parte muy relevante del consumo de datos que utilizan sus redes y argumentan que esas plataformas deben contribuir a las inversiones y costes de mantenimiento de las redes de telecomunicaciones. Por otro lado, estas plataformas consideran que es precisamente su contenido lo que hace atractivas las ofertas de banda ancha y que, en realidad, ya hacen notables contribuciones en redes de telecomunicaciones (cables submarinos, CDN<sup>18</sup>, etc.)

Si bien este debate no es nuevo y ya se planteó a principios de la década pasada, la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital publicada en enero de 2022<sup>19</sup> y una serie de declaraciones de los Comisarios Vestager y Breton a lo largo de 2022 han

---

<sup>17</sup> Sin perjuicio, como se ha explicado, de las funciones de asesoramiento de los diferentes grupos de apoyo compuestos por los estados miembros, autoridades de competencia y reguladores nacionales.

<sup>18</sup> Una CDN o *Content Delivery Network* es una red de entrega de contenidos. Básicamente, es una red de servidores que permite poner los contenidos (por ejemplo, videos) más cerca de los usuarios, disminuyendo la latencia (retardo entre la petición y la recepción del dato) y mejorando la eficiencia en el uso de las redes.

<sup>19</sup> Es una declaración conjunta del Parlamento, Consejo y Comisión Europea por la que se comprometen, entre otras muchas cuestiones, a “desarrollar marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se beneficien de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales y hagan una contribución justa y proporcionada a los costes de los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todas las personas que viven en la UE.”

reactivado de forma muy intensa esta cuestión.

La Comisión Europea se ha comprometido a estudiar a fondo el asunto, por lo que ha lanzado un extenso cuestionario exploratorio al sector<sup>20</sup> para obtener información sobre los costes y las inversiones de los diferentes agentes. En realidad, el cuestionario es muy amplio y trata sobre el futuro del sector, aunque no cabe duda de que uno de los aspectos que más debate está suscitando es justamente el del *fair share*. Como hemos señalado, este debate enfrenta a los principales actores de la cadena de valor de internet: los operadores telco, también denominados prestadores de servicios de internet (PSI) y las grandes plataformas digitales, también denominadas *Content and Application Providers* (CAPs). A continuación, se presentan los principales argumentos de cada una de las partes.

#### **4.1 Los argumentos a favor del *fair share* de los operadores de telecomunicaciones**

Los operadores argumentan que la Comisión Europea ha establecido unos objetivos de conectividad y de digitalización muy ambiciosos en la “Brújula Digital 2030”. De hecho, según la propia Comisión, para alcanzar los objetivos fijados existe un déficit de inversión en infraestructuras de telecomunicaciones de 174.000 millones de euros. También señalan que el tráfico de datos ha crecido más de un 30% anual en la década pasada y es de esperar que siga este ritmo de crecimiento en los próximos años. En contraste, los ingresos de los operadores en Europa han disminuido un 0,7% en los últimos años.

Sin embargo, los principales causantes de este crecimiento del tráfico son solo un grupo reducido de grandes plataformas digitales (en esencia, los Gafam<sup>21</sup> y alguna gran plataforma de *streaming* como Netflix) que representan más del 50% del tráfico de internet. Estas grandes plataformas, además, han visto crecer sus ingresos de forma muy notable en los últimos años, con un crecimiento anual de los ingresos superior al 20%.

Los operadores también señalan que este crecimiento de tráfico en la red genera necesidades de inversión relevantes. Apuntan a que en el corto plazo las inversiones en redes móviles pueden ser más sensibles al tráfico que las redes fijas, pero que en el medio/largo plazo todas las inversiones en red son sensibles al tráfico. Es decir, puede ser que en el corto plazo se vea más claramente la necesidad de invertir en elementos de la red de acceso móvil radio que en red fija, pero en el largo plazo está claro que es necesario sustituir la red de acceso basada en cobre por una red de fibra para gestionar el crecimiento del tráfico.

Por estas razones, los operadores consideran que las grandes plataformas deben contribuir a las inversiones que deben realizar para gestionar los incrementos de tráfico y cumplir con los objetivos de la brújula digital 2030. Cabe destacar que, en cualquier caso, no todas las empresas que proveen contenido en Internet estarían obligadas a contribuir sino solamente las grandes plataformas, para lo cual debe definirse algún umbral (por ejemplo, ETNO y la GSMA consideran que deben contribuir las empresas que generen más del 5% del tráfico de internet en hora pico de

---

<sup>20</sup> *The future of the electronic communications sector and its infrastructure* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/future-electronic-communications-sector-and-its-infrastructure>

<sup>21</sup> Acrónimo por el que se suele designar a Google (ahora Alphabet), Amazon, Facebook (ahora Meta), Apple y Microsoft.

la red de cada operador<sup>22</sup>).

Los operadores también consideran que la imposición de una contribución a las grandes plataformas no iría en contra de la neutralidad de red y, en particular, no iría en contra del Reglamento (UE) 2015/2120, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta. Este reglamento tiene por objeto y ámbito de aplicación adoptar normas comunes para salvaguardar un tratamiento equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y los derechos relacionados de los usuarios finales<sup>23</sup>.

Según los operadores, el *fair share* no supone alteración, degradación, bloqueo o interrupción del tráfico. La posibilidad de negociar con los grandes proveedores de contenidos y aplicaciones (CAPs) y obtener un precio por ello no incidirá en la gestión del tráfico, por lo que todos los CAPs recibirán el mismo trato, estén o no obligados a contribuir. En definitiva, el *fair share* sería solo un asunto de índole económica que no afectaría nunca a la gestión del tráfico, por lo que no iría en contra del Reglamento ni de los principios de la neutralidad de red.

En cualquier caso, dado que hasta la fecha la relación entre operadores telco y grandes CAPs ha funcionado sin necesidad de regulación, cabe preguntarse cuál es el fallo de mercado que hace necesaria la regulación. En ese sentido, según algunos operadores y estudios que soportan sus tesis<sup>24</sup>, las inversiones de los operadores telco generan una externalidad positiva en los CAPs, que los operadores no podrán internalizar a no ser que reciban pagos de los CAPs. Señalan que, dado que los operadores no reciben el valor total de transportar tráfico adicional (es decir, más allá de sus ingresos generales de usuario final), sólo invertirán cuando los costes de la congestión (en términos de riesgo de que los abonados se pasen a sus rivales) sean tan elevados que superen el coste de la inversión. De hecho, pueden no invertir incluso si el coste de la inversión es inferior al valor generado para todos los participantes de la cadena de productos, incluidos los grandes CAPs, lo que resulta ineficiente<sup>25</sup>.

El problema resultante de la escasez de inversión será importante porque la magnitud de la externalidad es grande. Esto se debe a que: (i) la calidad del acceso depende crucialmente de las inversiones de los operadores telco, pero éstos no logran aumentar sus beneficios por la mejora de sus redes debido a la intensa competencia y la generalización de tarifas planas; (ii) por el contrario, la demanda de contenidos es elástica a la calidad del acceso: cuando los operadores invierten en mejorar la calidad de sus redes aumenta la demanda de los servicios ofrecidos por los CAP (por ejemplo, a mayor calidad de las redes, aumentan suscripciones de servicios de *streaming*, que incluso pueden ofrecer un servicio *premium* a mayor precio); y (iii) los CAPs se ven muy beneficiados en el equilibrio actual, como muestra que los márgenes de beneficio de los CAPs son grandes y los de los operadores telco son reducidos.

---

<sup>22</sup> <https://www.gsma.com/gsmaeurope/news/telecom-sector-joins-forces-in-call-for-new-policies-to-drive-eu-connectivity-leadership/>

<sup>23</sup> Véase Rodríguez (2021).

<sup>24</sup> Véase en particular el estudio de Compass Lexecon “*Another look at the debate on the fair share proposal*”, disponible en <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/economic-analysis-gives-evidence-for-market-failure-contributions-from-big-tech-needed-to-unlock-consumer-welfare/>

<sup>25</sup> Recuérdese que una característica intrínseca a las plataformas digitales es la presencia de notables externalidades positivas de red. Estas surgen porque el valor proporcionado por un usuario adicional es superior al valor percibido por ese usuario al conectarse a la red. En principio, ese valor es capturado por el propietario de la plataforma.

Por último, otro argumento a favor del *fair share* es que, de este modo, los CAPs tendrán más incentivos a gestionar de forma más eficiente su tráfico.

## **4.2 Argumentos de las grandes plataformas en contra del fair share**

Como es natural, las grandes plataformas se oponen radicalmente al planteamiento de que deben realizar una “contribución justa” al despliegue de las redes de telecomunicaciones. A continuación, se sintetizan sus tres argumentos principales.

### El *fair share* iría contra la neutralidad de red

Internet se considera la piedra angular de la digitalización de las empresas y los servicios públicos. Como tal, el acceso abierto a internet, también conocido como neutralidad de la red, es una medida de protección que la Unión Europea ha defendido abiertamente, al menos hasta hoy. El principio se refiere a que los operadores de telecomunicaciones deben tratar el tráfico de red que transportan de forma equitativa y no discriminatoria. Los CAPs argumentan que este principio correría el riesgo de verse perjudicado si las grandes tecnológicas llegaran a algún tipo de acuerdo de pago con los operadores de redes. Tales pagos permitirían a cualquier CAP llegar también a un acuerdo para recibir un trato preferente en el tráfico de la red, violando así directamente el principio de neutralidad de la red y de acceso abierto a Internet.

### Los CAPs ya realizan sustanciales inversiones que benefician a los operadores telco

Empresas como Facebook y Google ya realizan sustanciales inversiones en cables submarinos y CDN. Asimismo, el gasto en I+D de las grandes compañías tecnológicas está muy por encima del realizado por las empresas de telecomunicaciones, aunque ambas formen parte de la misma cadena de valor de Internet. Los grandes CAPs también invierten en contenidos que hacen más atractivo el acceso de alta calidad para los usuarios finales. Es decir, los operadores de telecomunicaciones se benefician de un incremento de la demanda de servicios de conectividad de alta calidad debido a las inversiones que realizan las grandes CAPs. En definitiva, los CAPs señalan que deben tenerse en cuenta todas las inversiones que se realizan en la cadena de valor de internet, no solo las concernientes a las redes de los operadores telco.

Las grandes plataformas señalan que el objetivo de estos pagos sería apoyar y aumentar la adopción de los servicios 5G y de fibra. Esos nuevos servicios requieren casos de uso de gran ancho de banda para impulsar la demanda de infraestructuras de telecomunicaciones, y sería contraintuitivo y contraproducente cobrar a los CAPs por ofrecer esos mismos casos de uso que actúan como fuente de demanda de las redes de telecomunicaciones.

Además, señalan que los operadores de telecomunicaciones llevan mucho tiempo ofreciendo servicios multimedia y de entretenimiento (por ejemplo, Netflix y Amazon Prime Video) junto con sus propios servicios. Cobrar a esos mismos CAPs por ofrecer un servicio del que las telecos ya se están beneficiando no estaría justificado. También señalan que el crecimiento del tráfico se ha ralentizado desde el fin de la pandemia y que las inversiones y costes en redes fijas en particular son poco sensibles al crecimiento del tráfico.

### La medida tendría efectos perjudiciales para los usuarios en términos de subidas de precios y/o pérdidas de calidad

Se argumenta también que los CAPs repercutirían los costes adicionales a los usuarios finales, lo que tendría como consecuencia incrementos de precios. Debe tenerse en cuenta que los modelos de los CAP son diferentes: algunos (Netflix, Amazon Prime) operan un modelo de suscripción en el que cobran directamente a sus usuarios, mientras que otros operadores basan su negocio en ofrecer productos gratuitos a los clientes finales y cobrar a los anunciantes. En este segundo caso, el incremento de precios se produciría para las empresas que contratan publicidad, pero en cualquier caso de forma indirecta se acabaría repercutiendo a los clientes finales de las empresas que contratan publicidad.

Los argumentos en contra del pago de una contribución equitativa apuntan además a los problemas observados en Corea del Sur, el único país del mundo que impone actualmente algún tipo de tasa de terminación obligatoria, tanto entre ISP como, más recientemente, incluyendo CAPs locales e internacionales. Un estudio realizado por la consultora WIK para el regulador alemán de las telecomunicaciones (BNETZA) afirma que medidas como las impuestas en Corea del Sur pueden tener *"un impacto negativo en la calidad de los contenidos suministrados y, por tanto, en los consumidores"*. En particular, los problemas observados en Corea apuntan a una disminución de la calidad debido a que algunos CAP han pasado a entregar el tráfico a los ISP fuera de Corea para evitar la tasa, lo que ha provocado una cierta degradación del tráfico y el aumento de la latencia. El BEREC añade que este tipo de prácticas (entregar el tráfico fuera de la Unión Europea para evitar posibles contribuciones) podría poner en peligro la resiliencia de las redes al hacerlas más vulnerables ante caídas o ciberataques<sup>26</sup>.

### **4.3 Mecanismos posibles en caso de que se decidiera a favor del fair share**

Una cuestión de interés concierne a qué tipo de mecanismo de contribución a la financiación de las redes por parte de los CAPs podría establecerse si, finalmente, la Comisión Europea considerase oportuno implementar una contribución de los CAPs a los operadores telco. A ese respecto, de entre las posibles opciones, dos son las más mencionadas:

#### Establecimiento de un fondo europeo para financiar inversiones de operadores de telecomunicaciones

Se establecería un fondo a nivel europeo para contribuir a las inversiones del sector de las telecomunicaciones, fondo al que también contribuirían los grandes CAPs. Esta iniciativa tiene como desventaja su elevada complejidad y la dificultad a la hora de asignar los fondos recaudados, con el riesgo de perjudicar a aquellos países más exitosos en el fomento de redes de nueva generación. Es decir, que fuera la mayor parte del fondo a aquellos países con menores despliegues de fibra en la actualidad, con independencia de las causas subyacentes que expliquen esas diferencias.

#### Establecimiento de una obligación genérica de negociar entre grandes CAPs y operadores de telecomunicaciones y resolución vía conflicto en caso de no alcanzar un acuerdo

Esta regulación sería a priori menos intrusiva que la interior. Se definiría una obligación para los grandes CAPs de negociar y un derecho para los operadores de solicitar un acuerdo comercial

---

<sup>26</sup> Véase la respuesta del BEREC al cuestionario de la CE, disponible en: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/others/berec-input-to-the-ecs-exploratory-consultation-on-the-future-of-the-electronics-communications-sector-and-its-infrastructure>

para la prestación del servicio de transporte de datos. Si no se atiende la solicitud de negociación o no se llega a un acuerdo en un plazo determinado, una autoridad competente resolvería la cuestión vía conflicto.

Nótese que estos conflictos tendrían un carácter nacional, dado que las interconexiones del tráfico de internet se realizan a ese nivel, por lo que a priori las autoridades nacionales de reglamentación del sector de telecomunicaciones estarían bien situadas para resolver estos conflictos. En España, sería razonable que la CNMC fuera la autoridad competente dada su experiencia en resolución de conflictos de este sector<sup>27</sup>. Cabe apuntar que este modelo recuerda la pasada regulación del mercado 15 de la CNMC, donde se impuso a los tres operadores de red una obligación genérica de negociar con los potenciales operadores móviles virtuales y la CNMC solo intervendría vía resolución de conflictos en caso de que las partes no alcanzasen un acuerdo.

Adicionalmente, si se considera que este tipo de resolución de conflictos a nivel nacional puede generar problemas de armonización, la Comisión Europea podría emitir directrices o actos delegados para proporcionar guías y principios más detallados para la resolución de conflictos y el régimen sancionador aplicable. Asimismo, este tipo de conflictos podrían ser sometido a notificación a la Comisión Europea antes de su resolución para que velase por una aplicación armonizada, tal como ya sucede con los análisis de mercados en la regulación de telecomunicaciones.

En cualquier caso, la discusión sobre la pertinencia de un mecanismo de compartición de los costes de las redes, y en su caso su diseño, es ya un asunto de intensa discusión en el ámbito de las instituciones europeas y de los distintos agentes de la cadena de valor de internet, así como de los reguladores y gobiernos.

## 5. Conclusiones

La regulación de las comunicaciones electrónicas basada en la aplicación de los principios de derecho de la competencia ha sido muy exitosa en la introducción de competencia y fomento de la inversión. Si bien el camino recorrido hasta la fecha en el ámbito de los análisis de mercados ha sido extenso y fructífero, restan todavía numerosos y variados retos por afrontar.

En todo caso, los principales retos regulatorios actuales y futuros atañen a los denominados mercados digitales. Por un lado, la recientemente aprobada DMA supone una iniciativa sin precedente dirigida a establecer un mecanismo de regulación ex ante a las grandes plataformas digitales de internet. La implementación práctica de la DMA tiene reminiscencias de la regulación ex ante de los mercados de telecomunicaciones, donde los denominados *core services* equivaldrían a los mercados relevantes, los gatekeepers equivaldrían a los operadores con PSM y las obligaciones de hacer y no hacer equivaldrían a las obligaciones impuestas en los análisis de mercados. En todo caso, los retos prácticos que afrontará la Comisión Europea en su implementación en los próximos años son enormes.

---

<sup>27</sup> En su respuesta a la consulta de la Comisión, el BEREC sugiere un rol similar para los reguladores nacionales: “BEREC recognises a potential dispute-resolution role for NRAs between CAPs and ISPs as well as the need for regular long-term market monitoring through relevant data ISPs as well as the need for regular long-term market monitoring through relevant data collection and remains ready to contribute to this regard.”

Por último, como conflictivo punto de encuentro entre los principales actores de la cadena de valor de internet (operadores de telecomunicaciones y CAPs) se asiste al incipiente e intenso debate sobre el *fair share*, o contribución justa a las inversiones en redes de telecomunicaciones. La pregunta es doble. ¿Debe implementarse un mecanismo que obligue a las grandes plataformas a contribuir a las inversiones de los operadores telco? En caso afirmativo, ¿cómo se articularía dicho mecanismo? Son cuestiones muy relevantes que se dirimirán en los próximos años.

## Referencias

Cave, M. (2006): Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment. *Telecommunications Policy*, 30(3-4): 223–237.

Gruber, H. y P. Koutroumpis (2012): Competition enhancing regulation and diffusion of innovation: The case of broadband networks, *Journal of Regulatory Economics*, 43: 168–195.

Hauge, J. A. y D. Sappington (2010): Pricing in network industries, R. Baldwin, M. Cave y M. Lodge (eds.), *The Oxford handbook of regulation*, Oxford University Press.

Ibañez, P. (2022). Future-Proof Regulation against the Test of Time: The Evolution of European Telecommunications Regulation. *Oxford Journal of Legal Studies* 42(4), 1170-1194.

Otero, J.D. (2019). Competencia y regulación en los mercados de comunicaciones electrónicas: banda ancha y despliegues de nueva generación. *Boletín económico de Información Comercial Española*, 3111, 19-30.

Rodríguez, D. (2021). Trece cuestiones sobre regulación en telecomunicaciones. Fedea, Estudios sobre la Economía Española - 2021/05.

Vida Fernández, José; de la Quadra Salcedo, Tomás et al (2015): Derecho de las Telecomunicaciones, 1ª Edición. Editorial: Civitas