



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.2.2006
COM(2006) 28 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

sobre las revisiones de los mercados con arreglo al marco regulador de la UE

Consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas

{SEC(2006) 86}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre las revisiones de los mercados con arreglo al marco regulador de la UE

Consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas

1. INTRODUCCIÓN

El marco regulador de las comunicaciones electrónicas establecido en 2002 supuso una importante transformación de la filosofía de la regulación, al vincular de una manera nueva la regulación sectorial con la legislación sobre competencia. El planteamiento previo, más mecanicista, fue sustituido por otro de tipo **económico en el que la regulación se basa en los principios de la legislación sobre competencia**, exigiéndose que las entidades reguladoras nacionales lleven a cabo «revisiones de los mercados» para determinar si procede o no regular algún mercado concreto. Cuando cabe aplicar la regulación *ex ante* a un mercado dado y la entidad reguladora establece que una o más empresas tienen peso significativo en el mercado o «PSM» (equivalente a la «posición dominante» de la legislación sobre competencia en ese mercado), debe regularlo según proceda. A la inversa, en el caso de que ninguna empresa tenga PSM hay que suprimir la regulación si existe o no introducir ninguna nueva. El proceso de revisión del mercado está sometido a la supervisión de la Comisión con arreglo al mecanismo de consulta comunitaria previsto en el artículo 7 de la Directiva marco.

El propósito del marco regulador, en cuya base se halla el mecanismo de consulta comunitaria, es fomentar la competencia, la inversión y la innovación, contribuyendo de este modo al logro de los objetivos fijados en la iniciativa i2010, estrategia de la Comisión para impulsar el crecimiento y el empleo en el sector de las comunicaciones, y en la renovada estrategia de Lisboa sobre crecimiento y empleo.

La presente Comunicación evalúa el funcionamiento del mecanismo de consulta comunitaria relativo a las comunicaciones electrónicas y la experiencia adquirida hasta el momento en su aplicación. En sus dos primeros años, este mecanismo previsto en el artículo 7 ha permitido a la Comisión conocer a fondo la evolución de los mercados de las comunicaciones electrónicas en la UE. Lamentablemente, el proceso no ha concluido aún, pero la Comisión considera conveniente, no obstante, comunicar lo que ya sabe a una audiencia más amplia. Las conclusiones a que se llega en la presente Comunicación constituyen una primera evaluación de los procedimientos y resultados de este nuevo instrumento. Servirán además de referencia para la próxima revisión del marco regulador, incluida la Recomendación de la Comisión sobre los mercados pertinentes, que tendrá lugar en 2006.

2. PROCEDIMIENTOS DEL ARTÍCULO 7: GRANDES LÍNEAS

El mecanismo de consulta del artículo 7 tiene tres objetivos principales: i) garantizar la **coherencia de la reglamentación** en toda la UE sobre la base de los principios de la legislación sobre competencia; ii) **limitar la regulación** a solamente aquellos mercados en los

que exista una deficiencia persistente del mercado; y iii) aportar una mayor **transparencia** al proceso regulador. Estos procedimientos resultan, pues, esenciales para **consolidar el mercado interior** de las comunicaciones electrónicas.

El artículo 7 de la Directiva marco¹ exige que las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) notifiquen a la Comisión y a las demás ANR sus conclusiones en materia de definición de mercados y análisis del PSM, así como las obligaciones reglamentarias que tengan intención de imponer (o de suprimir) (sus «medidas propuestas»). La Comisión deberá entonces evaluar en el plazo de un mes la notificación de las medidas propuestas (procedimiento de la «fase uno»). En la inmensa mayoría de los casos se envía dentro de este plazo una carta a la correspondiente ANR, que puede contener las observaciones de la Comisión sobre cómo podrían mejorarse las medidas propuestas. Si la Comisión considera que, en lo que se refiere a definición de mercados y análisis del PSM, las medidas crearían un obstáculo al mercado único, o si alberga serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la legislación comunitaria (y en particular con los objetivos generales comunes que todas las ANR deben perseguir)², podrá llevar a cabo una investigación más detallada en un plazo de otros dos meses («fase dos»). Tras esta investigación en profundidad, y en caso de confirmarse las sospechas, la Comisión puede solicitar a la ANR que retire el proyecto de medidas (decisión de «veto») y posiblemente vuelva a remitir el análisis del mercado en cuestión posteriormente. Por motivos de transparencia, hasta el momento la Comisión ha adoptado una decisión en todos los casos, incluso si no ha formulado ninguna observación.

3. COOPERACIÓN Y TRANSPARENCIA REFORZADAS

3.1. La Comisión y las autoridades nacionales de reglamentación

El mecanismo de consulta del artículo 7 exige una estrecha cooperación entre la Comisión y las ANR, así como entre las propias ANR.

Antes de enviar una notificación, las ANR pueden mantener una reunión oficiosa con la Comisión para presentar los elementos fundamentales de su análisis. Estas **reuniones de prenotificación** permiten a la Comisión y a las ANR detectar y debatir las cuestiones que más preocupan desde los primeros momentos. La Comisión también se sirve de estas reuniones para hacer saber a las ANR con qué información y nivel de análisis deben avalar sus conclusiones.

Las notificaciones de las ANR suelen incluir la totalidad de los elementos de las medidas propuestas, aunque algunas notifican en dos etapas, primero sus análisis de los mercados y luego las medidas. La Comisión entiende que este segundo método alarga innecesariamente el proceso regulador.

Una vez recibida una notificación, la Comisión puede **solicitar por escrito más datos** a la ANR. Las ANR tienen la **facultad de retirar una notificación** en cualquier etapa del procedimiento.

¹ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

² Estos objetivos constan en el artículo 8 de la Directiva marco, e incluyen el fomento de la competencia, el desarrollo del mercado interior y la promoción de los intereses de los ciudadanos de la UE.

3.2. Función de las demás partes interesadas

El marco regulador prevé una **consulta «nacional»**, durante la cual todas las partes interesadas tengan oportunidad de formular observaciones sobre el análisis y las medidas propuestas por la ANR. En su calidad de interlocutor fundamental de todos los interesados, la ANR informa a la Comisión de las opiniones de terceros. Solo ocasionalmente, cuando las circunstancias así lo exijan, recibe la Comisión información directa de las partes interesadas o se reúne con ellas (normalmente previa solicitud). En las investigaciones de la segunda fase, es práctica habitual que la Comisión les invite a formular observaciones directamente.

Aunque el mecanismo de consulta comunitaria afecta estrictamente tan solo a la Comisión y a las ANR, su propósito es garantizar la **transparencia para todas las partes interesadas**. Esta transparencia contribuye a reforzar la calidad y la objetividad del análisis de la ANR. En la página web de la Comisión dedicada al efecto se publican³ a los pocos días de recibirlas⁴ versiones de todas las notificaciones de las que se ha suprimido la información confidencial, así como las medidas definitivas de las ANR. La Comisión publica igualmente versiones sin información confidencial de las observaciones que formula, de la ausencia de ellas y de sus decisiones de veto.

La mayoría de las ANR realizan su consulta nacional **antes de la consulta comunitaria**. Esto les permite reflejar las opiniones de los agentes del mercado en la notificación a la Comunidad y no tener que repetirla si los resultados de la consulta nacional inducen a la ANR a modificar su proyecto de medidas. La Comisión recomienda vivamente este método.

3.3. Función de las autoridades nacionales de la competencia

La definición de mercados y el análisis con arreglo al marco regulador se basan en los principios de la legislación sobre competencia. Por ello resulta esencial la consulta entre las ANR y las autoridades nacionales de la competencia («ANC»). La regulación sectorial y la legislación sobre competencia constituyen instrumentos complementarios para facilitar el desarrollo de unos mercados de comunicaciones electrónicas realmente competitivos en beneficio de los usuarios.

En la mayor parte de los casos, las ANR han consultado previamente a las ANC, lo cual ha permitido a menudo mejorar el análisis del mercado. Por ello, la Comisión insta a las ANR a pedir opinión a las ANC antes de enviar su notificación.

4. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LAS NOTIFICACIONES RECIBIDAS HASTA LA FECHA

4.1. Definición de los mercados pertinentes

Las ANR deben definir los mercados pertinentes basándose en las circunstancias nacionales y teniendo en cuenta la Recomendación sobre mercados pertinentes⁵ y las directrices sobre

³ <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/info/ecctf/home>.

⁴ La Comisión tiene ahora intención de poner diversas traducciones a disposición del público en general.

⁵ Recomendación 2003/311/CE 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 marco, DO L 114 de 8.5.2003, p. 45 (la «Recomendación»).

PSM⁶. Los mercados a los que podría aplicarse una reglamentación se seleccionan sobre la base de los principios de la legislación comunitaria sobre competencia. En su Recomendación, la Comisión exponía la «prueba de los tres criterios» para asistir a los Estados miembros en lo que a esto se refiere⁷. Para los mercados contenidos en la Recomendación, se da por supuesto el cumplimiento de estos requisitos.

Hasta el momento, las ANR han definido la mayor parte de los mercados ajustándose a la Recomendación, pero en algunos casos han definido mercados **más restringidos** o **más generales**. La Comisión no ha puesto reparos a estas definiciones divergentes de los mercados siempre que las definiciones y los correspondientes análisis del PSM se hayan ajustado a los principios de la legislación comunitaria sobre competencia. La Comisión ha comprobado también si el conjunto de los mercados analizados por las ANR abarca la totalidad de los mercados correspondientes de la Recomendación.

En términos generales, las definiciones de mercados incluidas en la Recomendación y explicadas en la exposición de motivos han permitido a las ANR llevar a cabo sus análisis de los mercados de comunicaciones electrónicas según lo exigido por el marco jurídico. Se ha argumentado que definir mercados de menos generalidad podría generar un exceso de reglamentación y a la introducción de unas cargas administrativas innecesarias. No obstante, la experiencia de la Comisión hasta la fecha indica que la mayor particularización ha contribuido en realidad a la desregulación del sector, al haber permitido suprimir la regulación en los mercados en que ha aparecido ya una competencia sostenible. Por ejemplo, el desglose de las líneas arrendadas al por mayor en función del ancho de banda ha permitido la supresión de la reglamentación existente en relación con los anchos de banda muy elevados⁸.

4.2. Análisis del peso significativo en el mercado

El marco regulador de la UE alineó el umbral para la determinación del PSM con el concepto de «posición dominante» de la legislación sobre competencia, eliminando de este modo el anterior umbral de intervención, que se basaba en una cuota de mercado fija (25 %). La evaluación del PSM sobre la base de la legislación sobre competencia implica a menudo un examen completo de todas las cuestiones jurídicas y económicas, incluidas en particular la presencia de un poder compensatorio del comprador y los criterios para la determinación de la posición dominante colectiva.

A la hora de evaluar el PSM, las ANR deben considerar si un mercado es realmente competitivo o lo será durante la vigencia de la revisión del mercado. La Comisión básicamente comprueba si la evaluación de la ANR se atiene a los principios de la legislación comunitaria sobre competencia, tiene en cuenta en la mayor medida posible las directrices sobre PSM y está suficientemente avalada por los datos objetivos. Aunque las cuotas de mercado sigan siendo un indicador importante, otros factores (dinámica del mercado, barreras a la entrada y competencia potencial) resultan igualmente pertinentes en el análisis global.

⁶ Directrices de la Comisión sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DO C 165 de 11.7.2002, p. 6.

⁷ A saber: i) presencia de obstáculos a la entrada considerables y no transitorios, ii) ausencia de una dinámica en el mercado que tienda hacia una competencia efectiva y iii) insuficiencia de la aplicación de la legislación sobre competencia para hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado. Véanse también los considerandos 9 a 16 de la Recomendación.

⁸ Véanse los asuntos UK/2003/0035 – 0039 en relación con los segmentos de terminación de las líneas arrendadas.

4.3. Imposición y supresión de medidas reguladoras

Cuando se comprueba la existencia de PSM, las ANR deben imponer obligaciones al operador o los operadores implicados. La Comisión examina si las medidas aplicadas son **adecuadas**, es decir, si se basan en la naturaleza del problema detectado, son proporcionadas y están justificadas a la luz de los objetivos políticos enunciados en la Directiva marco⁹. Aun cuando la Comisión no esté facultada para vetar las mencionadas medidas, puede formular observaciones que las ANR deben tener en cuenta en la mayor medida posible. Las medidas adoptadas deben ser notificadas a la Comisión, que examina de qué manera han tenido en cuenta los Estados miembros las observaciones formuladas y actúa en consecuencia.

Hasta el momento, una buena proporción de las observaciones de la Comisión ha guardado relación con la **adecuación de las medidas propuestas**. La Comisión se ha manifestado en relación con las medidas que resolvían solo parte del problema detectado¹⁰, que parecían inadecuadas¹¹ o que podrían haber tardado demasiado en producir resultados reales¹².

Además de tener en cuenta en la mayor medida posible las observaciones de la Comisión, las ANR deben garantizar la aplicación plena y efectiva de las medidas propuestas en el plazo más breve posible.

Si la aplicación de una medida propuesta exige un plazo adicional (p. ej., por estar aún pendiente de elaboración el modelo de costes adecuado), las ANR deben prever ya en el proyecto de medida notificado las medidas temporales que permitan hacer frente a la insuficiencia de la competencia detectada¹³.

Por regla general, las ANR han aplicado medidas similares para resolver insuficiencias del mercado similares. No obstante, en **sus detalles y su aplicación han diferido considerablemente** de un Estado miembro a otro. Tales diferencias se aprecian, por ejemplo, en lo que se refiere a los precios (p. ej., metodologías para conseguir la orientación por los costes), lo que tiene consecuencias importantes para el mercado interior. Se plantea entonces la cuestión de si podría, y cómo, lograrse una mayor coherencia en la aplicación de las medidas. Este problema se abordará en la próxima revisión del marco regulador.

4.4. Solicitudes de supresión de unas medidas (decisiones de «veto»)

La Comisión ha adoptado decisiones por la que solicitaba a una ANR la retirada de las medidas que proponía en cuatro de los 229 casos evaluados a 30 de septiembre 2005¹⁴. Estas

⁹ Con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la Directiva de acceso.

¹⁰ Como en un caso en que sólo se habían regulado las tarifas de terminación en móvil para las llamadas con origen en redes móviles o en el extranjero, pero no para las llamadas procedentes de redes fijas.

¹¹ Como en algunos casos en los que la regulación de los precios no se basaba en el modelo de costes más adecuado o en los que la elección del modelo de costes y de las normas de contabilidad de costes quedaba al arbitrio de las empresas afectadas.

¹² Como en un caso en que las tarifas de terminación en móvil orientadas por los costes sobre la base de un modelo de costes LRIC eran objeto de negociaciones privadas entre los operadores antes de que interviniera la entidad reguladora en el contexto de la solución de controversias.

¹³ Podría ser, por ejemplo, una evaluación comparativa o la obligación de un control de los precios al por menor basado en los costes reales más el beneficio al por menor a la espera de la adopción de un modelo de costes integral para la orientación por los costes.

¹⁴ Véanse las Decisiones de la Comisión: C(2004) 527 en los asuntos FI/2003/0024 y FI/2003/0027, C(2004) 3682 en el asunto FI/2004/0082, C(2004) 4070 en el asunto AT/2004/0090 y C(2005) 1442 en el asunto DE/2005/0144.

decisiones permiten garantizar que no se adopten a nivel nacional medidas que sean incompatibles con la legislación comunitaria y, en particular, con los objetivos comunes que todas las ANR deben perseguir. Hasta el momento, la Comisión ha vetado proyectos de medidas cuando ha considerado insuficientes los datos aportados para justificar una definición de mercado o un análisis de PSM.

En todos estos casos, la Comisión ejerció su facultad de veto para garantizar la aplicación coherente de los principios de la legislación sobre competencia en la totalidad de la UE.

4.5. Cuestiones horizontales

El mecanismo de consulta pone ocasionalmente de relieve deficiencias en la transposición del marco regulador comunitario a la legislación nacional. Al sacar a la luz estos problemas, dicho mecanismo puede constituir un acicate adicional para resolverlos, **complementando así las demás competencias de la Comisión**, y en particular la de poner en marcha procedimientos de infracción.

Para garantizar la continuidad del marco regulador, todas las **obligaciones existentes en relación con el PSM deben seguir en vigor hasta que concluye a una revisión del mercado adecuada**. Allí donde no exista reglamentación alguna, las ANR sólo podrán imponerla una vez concluida dicha revisión. En circunstancias excepcionales, cuando exista una necesidad urgente de actuar, las ANR podrán adoptar medidas provisionales¹⁵ válidas por tiempo limitado, debiendo notificar lo antes posible el análisis del mercado correspondiente. Este enfoque horizontal contribuye al logro de uno de los principales objetivos del mecanismo de consulta, a saber, garantizar que la reglamentación sea coherente en la totalidad de la UE.

5. PANORÁMICA DE LOS MERCADOS

La presente sección ofrece una breve panorámica de las principales tendencias y conclusiones que pueden extraerse del proceso de revisión de los mercados pese a que aún no ha concluido la primera ronda de análisis. Complemento de ella son los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión anejos a la presente Comunicación, en los que se presentan con más detalle, en forma de cuadros, todos los casos evaluados a 30 de septiembre 2005.

5.1 Redes y servicios fijos

En todos los Estados miembros, el operador histórico ha seguido dominando el mercado de «acceso» al por menor, es decir, la conexión a una red telefónica fija que permite efectuar y recibir llamadas y los servicios relacionados con ella. Sin embargo, la competencia va apareciendo gradualmente en los mercados de llamadas nacionales e internacionales. Este proceso se ha visto propiciado por la aplicación de las medidas adecuadas (en particular, la selección o preselección del operador¹⁶ y el alquiler de líneas al por mayor¹⁷) y por la introducción de tecnologías competidoras, en particular VoIP^{18,19}.

¹⁵ Con arreglo al artículo 7, apartado 6, de la Directiva marco.

¹⁶ Facilidades que permiten a los clientes efectuar llamadas por medio de un operador distinto del proveedor de acceso en llamadas concretas (selección del operador) o de manera sistemática (preselección del operador). Con arreglo a la Directiva de servicio universal, cuando se determina que un operador posee PSM «para el suministro de conexión a la red telefónica pública y utilización de la

Por el contrario, en los mercados al por mayor se aprecian pocos síntomas de competencia sostenible, salvo en lo que se refiere, en algunos casos limitados, al mercado de servicios de tránsito²⁰. La oferta de originación de llamadas, que los operadores alternativos necesitan para poder prestar sus propios servicios al por menor de telefonía y de Internet por conmutación, sigue siendo un permanente punto de estrangulamiento para la competencia. No obstante, cuando se adoptan medidas eficaces a este nivel, contribuyen al desarrollo de la competencia sostenible en los mercados al por menor posteriores (llamadas), permitiendo así la gradual supresión de la reglamentación. En lo que se refiere a la terminación al por mayor (servicios que los operadores se compran unos a otros para que sus clientes puedan efectuar llamadas a redes distintas), se ha considerado en posición dominante a la totalidad de los operadores con independencia de su tamaño, ya que, de acuerdo con la Recomendación, la red de cada operador constituye un mercado aparte en el que el operador mantiene un monopolio en relación con la terminación de llamadas. Las entidades reguladoras han conseguido tener en cuenta la diferencia de envergadura de los operadores imponiendo medidas más livianas a los más pequeños (es decir, aplicando medidas «asimétricas»). La Comisión ha respaldado esta práctica siempre que ha estado justificada. Además, se ha preocupado de que las medidas adoptadas en este mercado sean eficaces: por ejemplo, una obligación de separación contable puede hacer perceptibles las transferencias internas y servir de complemento a otras obligaciones, mientras que los controles de costes pueden aportar la transparencia y seguridad jurídica que precisan los agentes del mercado, además de contribuir a la reducción de las tarifas de terminación.

Por fin, en lo que se refiere al «último kilómetro» de la red telefónica, que la conecta al usuario final (lo que también se denomina «bucle local»), el operador histórico ha retenido en todos los casos una cuota de mercado próxima al 100 %. El acceso efectivo (mediante la «desagregación del bucle local») y la regulación de los precios al por mayor han constituido elementos esenciales para fomentar el desarrollo de la competencia en los mercados más próximos al usuario, donde los operadores alternativos dependen del acceso al bucle local para la prestación de sus servicios.

5.2 Redes y servicios móviles

Los mercados de redes y servicios móviles, a diferencia de los fijos, se han mostrado por regla general más competitivos y, por consiguiente, en ellos la reglamentación es mucho más limitada. El nivel minorista no está regulado y la regulación del mayorista se ha limitado, en general, a la terminación al por mayor.

misma desde una ubicación fija», las ANR deben exigirle que haga posible la selección y la preselección del operador.

¹⁷ Permitir que operadores alternativos ofrezcan a los clientes finales servicios de acceso al por menor junto con los servicios de llamadas. A diferencia de la selección y a la preselección del operador, que deben imponerse a los operadores con PSM en el mercado pertinente, la obligación de alquiler de líneas al por mayor se impone (cuando procede) a discreción de la entidad reguladora.

¹⁸ Voz sobre el protocolo Internet (VoIP): transporte de tráfico de voz utilizando la tecnología del protocolo Internet. El tráfico VoIP puede transportarse en una red gestionada privadamente («telefonía IP») o en la Internet pública («telefonía por Internet»).

¹⁹ La Comisión contribuyó a la aparición de la tecnología VoIP en 2003 a través del instrumento financiero del programa plurianual (MAP) gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones.

²⁰ Transporte y/o conmutación o encaminamiento de llamadas.

Se han identificado tres mercados móviles al por mayor, de conformidad con la Recomendación: a) acceso y originación de llamadas²¹, b) terminación de llamadas y c) itinerancia internacional. La originación de llamadas en móvil permite a los operadores o a los prestadores de servicios (a veces denominados operadores de redes «virtuales» o MVNO) ofrecer a los clientes al por menor la posibilidad de efectuar llamadas utilizando la red de otro operador móvil. La terminación de llamadas es el equivalente en móvil de la terminación de llamadas en fijo, por lo cual son de aplicación principios semejantes (en lo que se refiere al análisis del mercado y a las posibles medidas). La itinerancia internacional permite a los clientes efectuar y recibir llamadas cuando viajan al extranjero.

En lo que se refiere al mercado de acceso y originación de llamadas, la intervención reguladora se ha demostrado casi siempre innecesaria, dado el nivel de competencia que suele observarse. No obstante, un corto número de ANR ha considerado necesaria la regulación tras determinar que un operador móvil tenía una posición dominante por sí solo o que dos o más de ellos la tenían «colectivamente».

Al igual que en el caso de la terminación de llamadas en fijo, se ha determinado que todos los operadores de servicios móviles tienen PSM en el mercado de terminación de llamadas en móvil, de conformidad con el principio de «una red, un mercado». Además, cuando los MVNO tienen la posibilidad de fijar sus precios de terminación con independencia de la red de acogida, también puede considerárselos en posición dominante²². Las medidas reguladoras impuestas han desembocado en una reducción gradual de las tarifas de terminación de llamadas en móvil, aunque esta reducción no ha sido de igual de acusada en todos los Estados miembros.

En lo que se refiere a la itinerancia internacional al por mayor, ninguna ANR había notificado todavía este mercado a 30 de septiembre de 2005. El análisis del mercado exige la recogida de datos transfronterizos, actividad en la cual cooperan las ANR en el contexto del Grupo de entidades reguladoras europeas. Mientras tanto, la Comisión ha creado un sitio web en el que se recoge una muestra de las tarifas de itinerancia de los operadores de telefonía móvil en la UE ya publicadas, con el propósito de acrecentar la transparencia de las tarifas de itinerancia²³.

5.3 Banda ancha y radiodifusión

El acceso de banda ancha al por mayor, o acceso indirecto, permite a los operadores alternativos prestar a los usuarios finales servicios de banda ancha combinando la red troncal de su propiedad con segmentos de la red del operador histórico. Suele considerarse que el acceso indirecto constituye un punto de apoyo esencial para que los nuevos operadores se decidan a invertir en el despliegue a gran escala de su red sobre la base de la desagregación del bucle local (primero a través de un acceso desagregado «compartido» y luego «pleno»). En todos los casos conocidos a 30 de septiembre de 2005, las ANR han exigido a los operadores históricos la oferta de acceso indirecto. Esta exigencia ha fomentado el florecimiento de la competencia, en particular en la prestación de servicios de banda ancha al por menor. Hasta el momento, el mercado de acceso en banda ancha al por mayor ha estado integrado solamente por servicios basados en la red telefónica tradicional (o RTPC), es decir,

²¹ Frente a la telefonía fija, en la que el acceso y la originación de llamadas se definen separadamente.

²² Lo antes indicado sobre la eficacia de las medidas en relación con las redes y los servicios fijos es igualmente aplicable a la terminación de llamadas en móvil.

²³ IP/05/1217, 4 de octubre de 2005.

el ADSL. Para poder incluir tecnologías competidoras (tales como el cable o el satélite) en este mercado, la Comisión ha insistido en que se demuestre tanto la existencia de un verdadero producto al por mayor basado en el cable u otra tecnología como la sustituibilidad entre dicho producto al por mayor y el ADSL.

El mercado al por mayor de servicios de transmisión de emisiones difundidas es el mercado en el que las ANR se han desviado más de la Recomendación. La falta de sustituibilidad entre las distintas plataformas (cable, por satélite o terrenal) en el nivel mayorista ha inducido a las ANR a subdividir el mercado en función de la plataforma. Aunque las circunstancias del mercado parecen diferir mucho de un país a otro en la UE, en la mayor parte de los Estados miembros los principales puntos de estrangulamiento para la competencia parecen surgir en los sistemas nacionales de transmisión terrenal digital o analógica. En consecuencia, hasta el momento sólo ha sido objeto de análisis y de medidas relativas al PSM el mercado de la transmisión terrenal.

6. CONCLUSIONES Y MIRADA AL FUTURO

La Comisión considera que el proceso de revisión del mercado, incluido el mecanismo de consulta del artículo 7 establecido en la Directiva marco, ha favorecido la **coherencia de la reglamentación** y, por consiguiente, representa un paso importante hacia la creación de un **mercado interior de las comunicaciones electrónicas**.

El sistema de las revisiones del mercado ha garantizado que la regulación se base en un sólido análisis económico y **se ciña estrictamente** a los mercados que presentan insuficiencias persistentes. Esto ha permitido regular mejor. En lo que se refiere a la creación de una **cultura reguladora europea común**, es importante señalar que todas las ANR siguen un planteamiento metodológico común basado en los principios de la legislación comunitaria sobre competencia. La **transparencia** del mecanismo de consulta contribuye también a ello.

La **coherencia** ha quedado garantizada principalmente en lo que se refiere a *dónde* procede regular (los mercados y la posición en el mercado de los agentes activos en ellos), pero también, en menor medida, en cuanto a *qué* regulación (medidas) procede adoptar. La Comisión trabaja actualmente con las ANR para garantizar que su margen de apreciación en relación con las medidas se ejerza de manera coherente.

Aun cuando en ciertos mercados parecen existir puntos de estrangulamiento duraderos, en otros se ha instaurado ya en varios Estados miembros una **competencia efectiva** que permite la **supresión de la regulación existente**. Entre los mercados en los que se ha detectado ya la existencia de una competencia efectiva figuran los de llamadas al por menor, acceso y originación de llamadas en redes móviles y segmentos troncales de las líneas arrendadas²⁴.

El mecanismo de consulta ha creado una mayor **transparencia** en el proceso regulador. Ejemplos destacados de esta transparencia son la consulta sistemática de los agentes del mercado por las ANR, la adopción en todos los casos de una posición por parte de la Comisión y la publicación de todos los documentos definitivos.

Globalmente, el sistema de revisiones del mercado establecido por el marco regulador ha resultado un éxito. Aunque exigió cierta inversión inicial en capacidades analíticas y organizativas por parte de las ANR y de la Comisión, ha propiciado una aproximación de los planteamientos reguladores y, por ende, contribuido a allanar el camino hacia el mercado interior de las comunicaciones electrónicas. Gracias a él se ha conseguido también que todas las entidades reguladoras fundamenten sus decisiones en consideraciones económicas sólidas y que la regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas se haya limitado al mínimo necesario.

Aunque buen número de mercados nacionales sigan siendo objeto de regulación, en otros se aprecian ya síntomas de competencia sostenible. Tal es particularmente el caso de los mercados al por menor, pero ello depende de la aplicación efectiva de las medidas reguladoras a nivel mayorista o de la existencia de infraestructuras alternativas. La introducción de nuevas tecnologías podría crear una presión competitiva adicional que haría acaso menos necesaria la regulación.

La Comisión estudiará, en el contexto de la revisión, la manera de aliviar la carga administrativa impuesta a las empresas y las ANR y de simplificar todavía más los procedimientos. La Comisión ha solicitado aportaciones en relación con la revisión del marco regulador, que incluye también los procedimientos de revisión de los mercados.

²⁴ Todo ello se tendrá en cuenta en la revisión de la actual lista de 18 mercados que figura en la Recomendación. Se encontrarán más detalles sobre los mercados competitivos en los que no se aplica ninguna reglamentación relativa al PSM en el anexo I.