

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 20 de septiembre de 2010

relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2010/572/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 292,

Vista la 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) ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 19, apartado 1,

Vistos los dictámenes del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y del Comité de Comunicaciones (COCOM),

Considerando lo siguiente:

- (1) La existencia en la UE de un mercado único de servicios de comunicaciones electrónicas, y en particular el desarrollo de servicios de banda ancha de muy alta velocidad, constituye un factor esencial para generar crecimiento económico y alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020. El papel fundamental de las telecomunicaciones y del despliegue de la banda ancha para la inversión, la creación de empleo y la recuperación económica general en la UE, fue subrayado especialmente por el Consejo Europeo en las conclusiones de su reunión de marzo de 2009. Una de las siete iniciativas emblemáticas de Europa 2020 es el desarrollo de la «Agenda Digital para Europa», que se presentó en mayo de 2010.
- (2) La Agenda Digital para Europa fija unos objetivos en materia de despliegue y adopción de la banda ancha rápida y ultrarrápida y prevé varias medidas para fomentar el despliegue de las redes de acceso de nueva generación (NGA) basadas en la fibra óptica, así como para respaldar las sustanciales inversiones que serán necesarias en los próximos años. La presente Recomendación, que debe contemplarse en este contexto, se propone promover la inversión eficiente y la innovación en infraestructuras nuevas y mejoradas, teniendo debidamente en cuenta los riesgos que corre toda empresa inversora y la necesidad de mantener una competencia efectiva, que es un motor importante de la inversión a lo largo del tiempo.
- (3) Las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), al amparo del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2002/21/CE, están elaborando medidas correctivas para dar respuesta a los retos que plantea la transición de las

redes de cobre a las de fibra. Los mercados pertinentes en este contexto son los de acceso al por mayor a la infraestructura de red (mercado 4) y acceso de banda ancha al por mayor (mercado 5). La coherencia de los enfoques reguladores adoptados por las ANR resulta de extrema importancia para evitar distorsiones en el mercado único y para proporcionar seguridad jurídica a todas las empresas inversoras. Por ello, procede facilitar orientaciones a las ANR a fin de impedir inoportunas divergencias en los enfoques reguladores, al tiempo que se permite a estas tener debidamente en cuenta las circunstancias nacionales a la hora de elaborar las medidas correctivas adecuadas. La gama de medidas impuestas por una ANR debe reflejar una aplicación proporcionada del principio de la «escalera de inversión».

- (4) La presente Recomendación se refiere fundamentalmente a las medidas que deben imponerse a los operadores designados como poseedores de peso significativo en el mercado (PSM) sobre la base de un procedimiento de análisis de mercado efectuado en virtud del artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE. No obstante, cuando se justifique por resultar la duplicación de una infraestructura económicamente ineficiente o físicamente inviable, los Estados miembros podrán también imponer a las empresas que explotan una red de comunicaciones electrónicas, de conformidad con el artículo 12 de dicha Directiva, las obligaciones de uso compartido recíproco de las instalaciones que resulten adecuadas para superar los puntos de estrangulamiento en la infraestructura de obra civil y en los segmentos de terminación.
- (5) Se espera que la situación de la oferta y la demanda experimente sensibles alteraciones, tanto a nivel mayorista como minorista, tras el despliegue de las redes NGA. Por ello, puede resultar necesario imponer medidas correctivas nuevas, y aplicar una nueva combinación de medidas activas y pasivas en relación con el acceso en los mercados 4 y 5.
- (6) La seguridad de la reglamentación es un factor clave para promover la inversión eficiente por parte de todos los operadores. Es importante aplicar un enfoque regulador coherente a lo largo del tiempo para dar confianza a los inversores a la hora de diseñar sus planes de negocio. A fin de mitigar la incertidumbre asociada a las revisiones periódicas de los mercados, las ANR deben aclarar, en la mayor medida posible, cómo podrían afectar a las medidas adoptadas las modificaciones previsibles de la situación del mercado.

⁽¹⁾ DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

- (7) Cuando se instalen nuevas redes de fibra en zonas nuevas, las ANR deben revisar, y si procede modificar, las obligaciones reglamentarias existentes para asegurarse de que se aplican con independencia de la tecnología de red desplegada.
- (8) Es probable que el despliegue de las redes NGA favorezca la introducción de modificaciones importantes en la economía de la prestación de los servicios y en la situación competitiva.
- (9) En este contexto, las ANR deben examinar atentamente las nuevas condiciones competitivas resultantes del despliegue de las NGA. Las ANR deben definir mercados geográficos subnacionales, de conformidad con la Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, 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 ⁽¹⁾, si detectan claramente la existencia de unas condiciones competitivas sustancial y objetivamente distintas que son estables en el tiempo. Cuando no se pueda concluir que las diferencias en las condiciones competitivas justifican la definición de mercados geográficos subnacionales, podría no obstante resultar conveniente que las ANR respondieran a la divergencia de las condiciones de la competencia en distintas zonas de un mercado definido geográficamente, debida por ejemplo a la presencia de varias infraestructuras u operadores basados en las infraestructuras alternativos, imponiendo medidas y productos de acceso diferenciados.
- (10) La transición de las redes de cobre a las de fibra puede alterar las condiciones de la competencia en diferentes zonas geográficas y exigir una revisión del alcance geográfico de los mercados 4 y 5, o de las medidas en ellos aplicadas, cuando tales mercados o medidas se hayan segmentado sobre la base de la competencia derivada de la desagregación del bucle local (LLU).
- (11) Cuando en el mercado 4 se constate la existencia de PSM, debe aplicarse un conjunto de medidas adecuadas.
- (12) El acceso a la infraestructura de obra civil resulta esencial para el despliegue de redes de fibra paralelas. Por ello, es importante que las ANR obtengan la información necesaria para evaluar si se dispone, y dónde, de conductos y otras instalaciones de bucle local a efectos del despliegue de las redes NGA. Las ANR deben utilizar las competencias que les confiere la Directiva 2002/21/CE para obtener toda la información pertinente referida a la localización, capacidad y disponibilidad de dichas instalaciones. Idealmente, los operadores alternativos deberían tener la posibilidad de desplegar sus redes de fibra al mismo tiempo que el operador con PSM, compartiendo los costes de la obra civil.
- (13) Obligar a facilitar el acceso a la obra civil solo resultará eficaz si el operador con PSM lo facilita en las mismas condiciones a su propia división en el mercado descendente y a los terceros que lo soliciten. Las ANR deben apoyarse en su experiencia en la elaboración de procedimientos e instrumentos para la LLU a fin de instaurar los procesos comerciales necesarios relativos a la solicitud y el acceso operativo a las instalaciones de obra civil. Obligar al operador con PSM a publicar una oferta de referencia adecuada en el plazo más breve posible tras haberlo solicitado un demandante de acceso guarda proporción con el objetivo de fomentar la inversión eficiente y la competencia en las infraestructuras. Dicha oferta de referencia debe especificar las condiciones y procedimientos de acceso a la infraestructura de obra civil, incluidos los precios.
- (14) Los precios orientados a costes implican un rendimiento razonable del capital utilizado. Cuando las inversiones en activos físicos no reproducibles, tales como la infraestructura de obra civil, no se realicen específicamente para el despliegue de redes NGA (y no comporten un nivel similar de riesgo sistemático), no debe considerarse que su perfil de riesgo sea distinto del de la infraestructura de cobre ya existente.
- (15) Cuando sea posible, las ANR deben intentar garantizar que las instalaciones de nueva creación del operador con PSM estén diseñadas de tal manera que permitan desplegar sus líneas de fibra a varios operadores.
- (16) En el contexto de la fibra hasta el hogar (FTTH), la duplicación del segmento de terminación del bucle de fibra será, normalmente, costosa e ineficiente. Para que la competencia en infraestructuras sea sostenible resulta necesario, por consiguiente, facilitar el acceso al segmento de terminación de la infraestructura de fibra desplegada por el operador con PSM. Para que la entrada en el mercado pueda ser eficiente, es importante que sea posible acceder a un nivel de la red del operador con PSM que permita a los entrantes conseguir la escala mínima eficiente para hacer posible una competencia real y sostenible. Cuando proceda, podrían resultar necesarias interfaces específicas para garantizar la eficiencia del acceso.
- (17) Las obligaciones de transparencia y no discriminación resultan necesarias para garantizar la eficacia del acceso al segmento de terminación. Cuando se solicite, resulta necesario que el operador con PSM publique una oferta de referencia adecuada en un plazo breve a fin de que los demandantes de acceso puedan tomar sus decisiones de inversión.
- (18) Las ANR tienen que garantizar que los precios del acceso reflejen los costes que soporta realmente el operador con PSM, teniendo también debidamente en cuenta el nivel de riesgo de la inversión.

⁽¹⁾ DO L 344 de 28.12.2007, p. 65.

- (19) Es posible desplegar redes basadas en líneas multifibra a un coste marginalmente superior al de las redes monofibra, permitiendo al mismo tiempo a cada operador alternativo controlar su propia conexión hasta el usuario final. Es probable que esto propicie una competencia sostenible a largo plazo, en consonancia con los objetivos del marco regulador de la UE. Por ello, es deseable que las ANR utilicen sus competencias para facilitar el despliegue de líneas multifibra en el segmento de terminación, teniendo en cuenta en particular la demanda y los costes que comporta.
- (20) Para poder seguir compitiendo en un contexto NGA, es necesario que los operadores alternativos, algunos de los cuales han desplegado ya sus propias redes para conectarse al bucle de cobre desagregado del operador con PSM, dispongan de productos de acceso adecuados. En el caso de la FTTH, podría tratarse de un acceso a la infraestructura de obra civil, al segmento de terminación o al bucle de fibra desagregado (incluida la fibra oscura), o también de un acceso de banda ancha al por mayor, según sea el caso. Cuando las medidas correctivas impuestas en el mercado 4 hagan posible la competencia efectiva en el mercado descendente correspondiente, en la totalidad del mercado o en determinadas zonas geográficas, podrían suprimirse otras medidas en el mercado o en las zonas de que se trate. Esta supresión estaría indicada, por ejemplo, si el buen resultado de la imposición de soluciones para el acceso físico hiciera superfluas las medidas adicionales relativas al acceso de banda ancha al por mayor. Además, en circunstancias excepcionales, las ANR podrían abstenerse de imponer la obligación de facilitar el acceso desagregado al bucle de fibra en las zonas geográficas en las que la presencia de varias infraestructuras alternativas, tales como redes FTTH y/o de cable, en combinación con ofertas de acceso competitivas basadas en la desagregación, se traducirá probablemente en una competencia efectiva en el mercado descendente.
- (21) Las obligaciones impuestas en virtud del artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE se basan en la naturaleza del problema detectado, sin consideración de la tecnología o de la arquitectura utilizadas por un operador con PSM. Por lo tanto, el hecho de que un operador con PSM despliegue una tecnología de red punto a multipunto o punto a punto no debería, en sí, afectar a las medidas correctivas que se decidan, teniendo en mente la disponibilidad de nuevas tecnologías de desagregación para afrontar los potenciales problemas técnicos en este contexto. Las ANR deben estar en condiciones de adoptar medidas que, durante un período de transición, impongan productos de acceso alternativos que ofrezcan el equivalente más próximo que pueda sustituir a la desagregación física, siempre que vayan acompañadas de las salvaguardias más adecuadas para garantizar la equivalencia de acceso y la competencia efectiva⁽¹⁾. En cualquier caso, las ANR deben, en estos casos, imponer la desagregación física en cuanto resulte técnica y comercialmente viable.
- (22) Cuando se imponga el acceso desagregado al bucle de fibra, debe modificarse la oferta de referencia de LLU existente para incorporar a ella todas las condiciones de acceso pertinentes, incluidas las condiciones financieras relativas a la desagregación del bucle de fibra, de conformidad con el anexo II de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾. Tal modificación debe publicarse sin demoras innecesarias a fin de alcanzar el grado necesario de transparencia y de seguridad para la planificación de los demandantes de acceso.
- (23) El despliegue de la FTTH entrañará normalmente riesgos considerables, dados sus elevados costes de despliegue por hogar y dado que el número de servicios al por menor que precisan de características mejoradas (como un rendimiento más elevado) que solo pueda ofrecer la fibra sigue siendo bastante limitado. La amortización de una inversión en fibra depende del grado de difusión de los nuevos servicios prestados a través de las redes NGA a corto y medio plazo. Los costes del capital del operador con PSM a efectos de la fijación de los precios del acceso deben reflejar el riesgo más elevado de esta inversión en comparación con la inversión en las redes actuales basadas en el cobre.
- (24) La diversificación del riesgo del despliegue puede favorecer un despliegue más rápido y eficiente de las redes NGA. Por este motivo, las ANR deben evaluar los sistemas de fijación de precios propuestos por el operador con PSM a fin de diversificar el riesgo de la inversión.
- (25) Las ANR no deben considerar injustificadamente discriminatorio que los operadores con PSM ofrezcan un precio de acceso al bucle de fibra desagregado más bajo, a cambio de compromisos anticipados referidos a contratos a largo plazo o de gran volumen, si consideran que la reducción del precio refleja adecuadamente una reducción real del riesgo de la inversión. No obstante, las ANR deben velar por que estos acuerdos sobre precios no se traduzcan en una compresión de márgenes que impida una entrada eficiente en el mercado.
- (26) Puede probarse la existencia de una compresión de márgenes demostrando que las operaciones descendentes del propio operador con PSM no podrían desarrollarse con beneficios sobre la base del precio en el mercado ascendente aplicado a sus competidores por la división ascendente del operador con PSM (la «prueba del competidor igual de eficiente»). Una manera alternativa de probarlo sería demostrar que el margen existente entre el precio aplicado a los competidores en el mercado de acceso ascendente y el precio que aplica la división de productos descendentes del operador con PSM en el mercado descendente es insuficiente para permitir a un proveedor de servicios razonablemente eficiente en el mercado descendente obtener un beneficio normal (la «prueba del competidor razonablemente eficiente»). En el contexto concreto de los controles de precios ex ante destinados a mantener la competencia efectiva entre operadores que no disfrutan de las mismas economías de escala y

⁽¹⁾ Véase, asimismo, el considerando 60 de la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 337 de 18.12.2009, p. 37).

⁽²⁾ DO L 108 de 24.4.2002, p. 7.

de alcance y tienen diferentes costes de red unitarios, normalmente resulta más adecuada la «prueba del competidor razonablemente eficiente». Además, la evaluación de una eventual compresión de márgenes debe efectuarse a lo largo de una escala temporal adecuada. Para fomentar la previsibilidad, las ANR deben especificar adecuadamente por adelantado qué metodología aplicarán para definir la prueba de imputación, qué parámetros utilizarán y qué mecanismos correctivos aplicarán en caso de comprobarse la existencia de compresión de márgenes.

- (27) Las redes basadas en líneas multifibra garantizan que los demandantes de acceso puedan obtener un control pleno sobre las líneas de fibra sin tener que repetir costosas inversiones ni arriesgarse a recibir un trato discriminatorio en caso de imposición de la desagregación de una única fibra. Por consiguiente, es probable que las redes basadas en líneas multifibra lleven a una competencia más rápida e intensa en el mercado descendente. La coinversión en redes NGA puede reducir tanto los costes como los riesgos de una empresa inversora, favoreciendo así un despliegue más amplio de la FTTH.
- (28) Los mecanismos de coinversión en la FTTH basados en líneas multifibra pueden, en determinadas condiciones, crear una situación de competencia efectiva en las zonas geográficas afectadas por esta coinversión. Las condiciones guardan relación, en particular, con el número de operadores implicados, la estructura de la red controlada conjuntamente y otros acuerdos entre los coinversores encaminados a garantizar la competencia efectiva en el mercado descendente. En tal situación, si las condiciones de la competencia en las zonas de que se trate son sustancial y objetivamente distintas de las que prevalecen en otros lugares, podría estar justificada la definición de un mercado independiente cuando se llegue a la conclusión, tras efectuar el análisis del mercado contemplado en el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE, de que no existe PSM.
- (29) Las ANR deben evaluar los costes de la desagregación del subbucle. Cuando proceda, deben organizar una consulta previa con los operadores alternativos que podrían estar interesados en compartir distribuidores en la vía pública, y, sobre esta base, determinar cuándo deberían adaptarse dichos distribuidores y cómo repartir los costes.
- (30) Cuando impongan medidas relativas a la desagregación del subbucle, las ANR deben adoptar las medidas adecuadas en relación con la red de concentración o enlace para que dichas medidas resulten eficaces. Los demandantes de acceso deben estar en condiciones de seleccionar la solución que mejor se ajuste a sus necesidades, sea la fibra oscura (y, cuando proceda, el cobre), la red de concentración o enlace Ethernet o el acceso a los conductos. Las ANR podrían, en caso necesario, adoptar medidas en relación con el tamaño adecuado de los distribuidores propiedad del operador con PSM.
- (31) La mejor manera de garantizar la transparencia de las condiciones de acceso a los subbucles es incluirlas en la oferta de referencia de LLU existente. Es importante que este requisito de transparencia se aplique a todos los elementos necesarios para proporcionar la desagregación del subbucle, incluidos los servicios de concentración o enlace y auxiliares, para permitir la continuidad de las ofertas competitivas existentes. La oferta de referencia debe contener todas las condiciones relativas a los precios para que los entrantes puedan evaluar el interés comercial de la desagregación del subbucle.
- (32) En consonancia con la fijación del precio de la desagregación del bucle local, la de todos los elementos necesarios para facilitar la desagregación del subbucle debe orientarse a costes y ajustarse a las metodologías que se utilizan actualmente para fijar el precio del acceso al bucle de cobre desagregado. La sustitución del cobre por la fibra hasta un punto de distribución intermedio constituye una inversión importante que comporta cierto riesgo, aunque dicho riesgo se considere inferior al de las redes FTTH, al menos en las zonas densamente pobladas, vistos los costes por hogar relativos del despliegue y la incertidumbre de la demanda de servicios mejorados o superiores.
- (33) Las ANR deben aplicar los principios de no discriminación para evitar que la división minorista del operador con PSM adquiera ventajas ligadas al calendario. Debe obligarse a este a actualizar su oferta de acceso de banda ancha al por mayor antes de lanzar nuevos servicios minoristas basados en la fibra, a fin de ofrecer a los competidores que disfrutaban de acceso un período razonable para reaccionar ante el lanzamiento de tales productos. Se considera que seis meses constituye un período razonable para proceder a los reajustes necesarios, a menos que existan otras salvaguardias eficaces que garanticen la no discriminación.
- (34) Se espera que los productos de acceso de banda ancha al por mayor basados en la fibra puedan ser configurados técnicamente en formas que permitan más flexibilidad y mejores características de servicio en comparación con los productos de acceso de banda ancha al por mayor basados en el cobre. Para fomentar la competencia en los productos minoristas es importante que estas diferentes características de servicio se reflejen en diversos productos basados en NGA regulados, incluidos los servicios de calidad empresarial.
- (35) A través de una red NGA podrían entregarse diferentes productos de acceso de banda ancha al por mayor, que se podrían distinguir en mercados descendentes en términos de, por ejemplo, ancho de banda, fiabilidad, calidad de los servicios u otros parámetros.

- (36) Será necesario especificar cuidadosamente las nuevas medidas correctivas relativas al acceso, por ejemplo en lo que se refiere a las interfaces y los protocolos técnicos para la interconexión de redes ópticas, o el alcance y las características de las nuevas soluciones aplicadas al acceso de banda ancha al por mayor. Las ANR deberían cooperar entre sí, con los organismos internacionales de normalización y con las partes interesadas de la industria a fin de elaborar normas técnicas comunes en este ámbito.
- (37) Cuando se aplique una regulación *ex ante* de los precios, los precios del acceso de banda ancha al por mayor deberían obtenerse a partir de la orientación a costes. Las ANR podrían utilizar otros métodos adecuados de control de precios, por ejemplo las metodologías *retail-minus* (descuento sobre el precio al por menor), cuando se hubieran impuesto suficientes restricciones competitivas a la división minorista descendente del operador con PSM. Las ANR deben establecer precios diferentes para los distintos productos de acceso de banda ancha al por mayor en la medida en que las diferencias puedan justificarse por los costes subyacentes de la prestación del servicio, de manera que todos los operadores puedan beneficiarse de una diferenciación de precios sostenida a nivel tanto mayorista como minorista. A la hora de fijar el precio de acceso debe tenerse debidamente en cuenta el riesgo que asume el operador con PSM.
- (38) Unas medidas eficaces en relación con el acceso físico pueden hacer innecesaria, en determinadas áreas, la imposición de una obligación de acceso de banda ancha al por mayor para el logro de la competencia efectiva en el mercado descendente. En particular, cuando el operador con PSM haya desplegado una red FTTH y los operadores alternativos dispongan de un acceso efectivo al bucle de fibra desagregado (en particular en los despliegues punto a punto), una ANR puede considerar suficiente dicho acceso para garantizar la competencia efectiva en el mercado descendente, especialmente en zonas densamente pobladas. Abstenerse de imponer una obligación de acceso de banda ancha al por mayor en estas circunstancias puede proporcionar un mayor incentivo para invertir a todos los operadores y facilitar un rápido despliegue.
- (39) Cuando existan antecedentes contrastados que demuestren que la separación funcional, o mecanismos similares, ha desembocado en un acceso a las redes NGA plenamente equivalente por parte de los operadores alternativos y de la división en el mercado de productos descendentes del operador con PSM, y cuando se hayan impuesto suficientes restricciones competitivas a dicha división, las ANR tienen más flexibilidad a la hora de preparar medidas referidas al acceso de banda ancha al por mayor. En particular, podría dejarse que el mercado determinara el precio del producto de acceso de banda ancha al por mayor. No obstante, a fin de evitar resultados contrarios a la competencia, resultaría esencial mantener una atenta vigilancia y aplicar las pruebas sobre compresión de márgenes adecuadas que antes se mencionaron.
- (40) Los operadores que disfrutaban de acceso en la actualidad están legítimamente interesados en disponer de tiempo

suficiente para prepararse frente a los cambios que afecten sustancialmente a sus inversiones y a su modelo de negocio. En ausencia de un acuerdo comercial, las ANR deben velar por que exista una trayectoria de migración adecuada. Dicha trayectoria debe ser transparente y estar elaborada con el nivel de detalle necesario para que los operadores que actualmente disfrutaban de acceso puedan prepararse para los cambios, incluyendo normas para los trabajos conjuntos de los demandantes de acceso y del operador con PSM que eventualmente resulten necesarios, así como para las modalidades concretas de cierre de los puntos de interconexión. Las obligaciones relacionadas con el PSM existentes se deben mantener durante un período de transición adecuado, período que debe coincidir con el período estándar de inversión para la desagregación de un bucle local o de un subbucle local, que en general es de cinco años. En caso de que el operador con PSM proporcione un acceso equivalente en el repartidor principal (MDF), la ANR podrá fijar un período más corto.

- (41) Cuando el operador con PSM prevea sustituir con fibra una parte de su red de acceso de cobre existente y cerrar puntos de interconexión que se utilicen actualmente, las ANR deben obtener la información pertinente del operador con PSM y, en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2002/19/CE, garantizar que las empresas que disfrutaban de acceso a la red del operador con PSM recibieran oportunamente toda la información necesaria para reajustar según proceda sus propias redes y los planes de ampliación de las redes. Las ANR deben definir el formato y el nivel de detalle de esta información, garantizando que solo se utilice para los fines previstos y que se garantice su confidencialidad a lo largo de todo el proceso.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

Objeto y ámbito de aplicación

1. El objeto de la presente Recomendación es fomentar el desarrollo del mercado único potenciando la seguridad jurídica y promoviendo la inversión, la competencia y la innovación en el mercado de los servicios de banda ancha, en particular en la transición a las redes de acceso de nueva generación (NGA).
2. La presente Recomendación establece un enfoque común para promover la coherencia en la aplicación de medidas correctivas referidas a las NGA, sobre la base de un procedimiento de análisis del mercado con arreglo a las Directivas 2002/19/CE y 2002/21/CE.
3. En caso de que, en el contexto de los procedimientos de análisis del mercado llevados a cabo en virtud del artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE, las ANR estudien la posibilidad de imponer medidas correctivas, deberían elaborar medidas eficaces de conformidad con las Directivas antes mencionadas y con el enfoque común contenido en la presente Recomendación. El marco regulador pone en manos de las ANR diversas soluciones, que les permiten preparar las medidas adecuadas para hacer frente a las deficiencias del mercado y conseguir los objetivos de

la reglamentación en cada Estado miembro. Las ANR deberían tener en cuenta los acuerdos celebrados por los operadores a efectos de diversificar el riesgo asociado al despliegue de redes de fibra óptica para conectar los hogares o los edificios, así como de promover la competencia.

Coherencia del enfoque

4. Las ANR deberían utilizar las facultades que les confiere el artículo 5 de la Directiva 2002/21/CE para garantizar que el operador con PSM facilite toda la información necesaria para la elaboración de las medidas correctivas apropiadas en la transición a las NGA, como la información sobre las modificaciones previstas en la topología de su red o sobre la disponibilidad de conductos.
5. La revisión de los mercados 4 y 5 de la Recomendación 2007/879/CE debería tener en cuenta las redes NGA, y cada ANR debería llevarla a cabo de manera coordinada y en los plazos previstos. Las ANR deberían velar por que las medidas que se impongan en los mercados 4 y 5 sean mutuamente coherentes.
6. Si el análisis del mercado pertinente indicase que las condiciones del mercado permanecen básicamente constantes, las ANR deberían aplicar un enfoque regulador coherente a lo largo de períodos de revisión adecuados. Cuando sea posible, las ANR deberían explicar en sus decisiones de qué manera adaptarían las medidas relativas a los mercados 4 y 5 en futuras revisiones del mercado en respuesta a probables cambios en las circunstancias del mercado.
7. En caso de que apliquen medidas simétricas en virtud del artículo 12 de la Directiva 2002/21/CE para conceder acceso a una infraestructura de obra civil o a un segmento de terminación de una empresa, las ANR deberían adoptar medidas de ejecución en virtud del artículo 5 de la Directiva 2002/19/CE.
8. Si se despliega fibra en la red de acceso en emplazamientos nuevos, las ANR no deberían exigir al operador con PSM que despliegue además una red de cobre paralela a fin de satisfacer sus obligaciones existentes, incluidas las de servicio universal, sino permitir el suministro de cualquier producto o servicio regulado existente mediante el suministro a través de la fibra de un producto o servicio funcionalmente equivalente.

Variación geográfica

9. Las ANR deberían examinar las diferencias en las condiciones competitivas en distintas zonas geográficas a fin de determinar si está justificada la definición de mercados geográficos subnacionales o la imposición de soluciones diferenciadas. Cuando las divergencias en las condiciones competitivas sean estables y sustanciales, las ANR deberían de-

finir mercados geográficos subnacionales de conformidad con la Recomendación 2007/879/CE. En otros casos, las ANR deberían vigilar si el despliegue de las redes NGA y la evolución posterior de las condiciones competitivas en un mercado definido geográficamente justifican la imposición de soluciones diferenciadas.

10. Cuando en el pasado se hubieran definido en el mercado 5 mercados geográficos subnacionales, o adoptado medidas referidas a ellos, dependientes de productos de acceso del mercado 4, que pudieran resultar innecesarios tras el despliegue de las redes NGA, deberían reconsiderarse tales segmentaciones o medidas.

Definiciones

11. A efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:

«Redes de acceso de nueva generación (NGA)», las redes de acceso alámbricas integradas total o parcialmente por elementos ópticos y que son capaces de entregar servicios de acceso de banda ancha con características mejoradas (tales como un caudal superior) en comparación con los prestados a través de las redes de cobre ya existentes. En la mayoría de los casos, las redes NGA resultan de la mejora de una red de acceso coaxial o de cobre ya existente.

«Infraestructura de obra civil», las instalaciones físicas de bucle local desplegadas por un operador de comunicaciones electrónicas para alojar los cables del bucle local, como hilos de cobre, fibra óptica y cables coaxiales. Se refiere habitualmente, aunque sin limitarse a ellos, a activos subterráneos o de superficie tales como subconductos, conductos, arquetas y postes.

«Conducto», una tubería subterránea o una conducción que se utiliza para albergar cables (de fibra, de cobre o coaxiales) de las redes troncal o de acceso.

«Arqueta», un orificio, generalmente con cubierta, a través del cual una persona puede introducirse en un espacio técnico subterráneo donde se alberga un punto de acceso para realizar interconexiones o efectuar el mantenimiento de los cables de comunicaciones electrónicas subterráneos.

«Punto de presencia metropolitano (MPoP)», el punto de interconexión entre las redes troncal y de acceso de un operador NGA. Es equivalente al repartidor principal (MDF) de las redes de acceso de cobre. Todas las conexiones de los abonados NGA de una zona dada (habitualmente una ciudad o parte de ella) se centralizan a través del MPoP en un repartidor óptico (ODF). A partir de este, los bucles NGA se conectan al equipamiento de red troncal del operador NGA o de otros operadores, posiblemente a través de líneas intermedias de concentración o enlace cuando no existe colubicación de equipos en el MPoP.

«Punto de distribución», un nodo intermedio de una red NGA a partir del cual uno o varios cables de fibra procedentes del MPoP (segmento de alimentación) se dividen y distribuyen para su conexión a los locales del usuario final (segmento de terminación o de entrega). Un punto de distribución suele dar servicio a varios edificios o viviendas. Puede estar localizado en la base de un edificio (en el caso de inmuebles de viviendas) o en la vía pública. Un punto de distribución alberga un cuadro de distribución que pone en común los cables de entrega, y posiblemente equipos sin alimentación tales como divisores ópticos.

«Segmento de terminación», el segmento de una red NGA que conecta los locales de un usuario final al primer punto de distribución. Por tanto, el segmento de terminación incluye el cableado vertical dentro del edificio y posiblemente el cableado horizontal hasta un divisor óptico localizado en el sótano de un edificio o en una arqueta cercana.

«FTTH o fibra hasta el hogar», una red de acceso con líneas de fibra óptica tanto en el segmento de alimentación como en el de entrega de la red de acceso, es decir, que conecta los locales del cliente (la casa o, en los edificios de viviendas, el piso) al MPoP mediante fibra óptica. A efectos de la presente Recomendación, FTTH se referirá tanto a la «fibra hasta el hogar» como a la «fibra hasta el edificio (FTTB)».

«FTTH multifibra», una forma de despliegue de la fibra en la que el inversor despliega más líneas de las necesarias para sus fines tanto en el segmento de alimentación como en el de entrega de la red de acceso, a fin de vender a otros operadores el acceso a líneas de fibra adicionales, en particular en forma de «derechos irrevocables de uso».

«Coinversión en la FTTH», un acuerdo entre proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas independientes con vistas a desplegar conjuntamente redes FTTH, en particular en zonas de menor densidad de población. La coinversión puede revestir mecanismos jurídicos distintos, pero habitualmente los coinversores construyen una infraestructura de red y comparten el acceso físico a la misma.

Acceso a la infraestructura de red física al por mayor (Mercado 4)

12. Si detectasen PSM en el mercado 4, las ANR deberían imponer un conjunto de soluciones adecuadas teniendo en cuenta, en particular, los principios que se exponen a continuación.

Acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM

13. Cuando se disponga de capacidad de conductos, las ANR deberían obligar a facilitar el acceso a la infraestructura de obra civil. El acceso debería facilitarse de conformidad con el principio de equivalencia expuesto en el anexo II.
14. Las ANR deberían velar por que el acceso a la infraestructura de obra civil existente se ofrezca a precios orientados a costes de conformidad con el anexo I.

15. Cuando se solicite una oferta de referencia para el acceso a la infraestructura de obra civil, las ANR deberían imponer la obligación de publicar dicha oferta lo antes posible. La oferta de referencia debería estar disponible dentro de los seis meses siguientes a la formulación de la solicitud.
16. Las ANR deberían, con arreglo a la demanda del mercado, instar al operador con PSM, u obligarle a ello si la legislación nacional lo permite, a que, cuando construya infraestructura de obra civil, instale capacidad suficiente para que otros operadores hagan uso de esas instalaciones.
17. Las ANR deberían colaborar con las demás autoridades con vistas a crear una base de datos que contenga información sobre la localización geográfica, la capacidad disponible y otras características físicas de toda la infraestructura de obra civil que pudiera utilizarse para el despliegue de las redes de fibra óptica en un mercado o segmento del mercado dados. Dicha base de datos debería ser accesible para todos los operadores.

Acceso al segmento de terminación en el caso de la FTTH

18. En caso de que un operador con PSM desplegara la FTTH, las ANR deberían, además de hacer obligatorio el acceso a la infraestructura de obra civil, imponer el acceso al segmento de terminación de la red de acceso de dicho operador, incluido el cableado dentro de los edificios. A tal efecto, las ANR deberían obligar al operador con PSM a facilitar información detallada sobre la arquitectura de su red de acceso y, previa consulta con los demandantes de acceso potenciales sobre los puntos de acceso viables, determinar dónde debería situarse el punto de distribución del segmento de terminación de la red de acceso a efectos de la imposición del acceso, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2002/19/CE. Al efectuar esta determinación, las ANR deberían tener en cuenta el hecho de que cualquier punto de distribución tendrá que alojar un número suficiente de conexiones de usuario final para que el demandante de acceso lo encuentre comercialmente viable.
19. Debería obligarse al operador con PSM a facilitar acceso a los puntos de distribución de conformidad con el principio de equivalencia expuesto en el anexo II. Cuando se solicite una oferta de referencia para el acceso al segmento de terminación, las ANR deberían imponer la obligación de publicar dicha oferta lo antes posible. La oferta de referencia debería estar disponible dentro de los seis meses siguientes a la formulación de la solicitud.
20. Las ANR deberían velar por que el acceso al segmento de terminación se facilite a precios orientados a costes de conformidad con el anexo I.
21. Las ANR deberían, con arreglo a la demanda del mercado, instar al operador con PSM, u obligarle a ello si la legislación nacional lo permite, a desplegar líneas multifibra en el segmento de terminación.

Acceso desagregado al bucle de fibra en el caso de la FTTH

22. De conformidad con los principios establecidos en la Directiva 2002/19/CE ⁽¹⁾, si el operador con PSM desplegase FTTH, las ANR deberían en principio imponer el acceso desagregado al bucle de fibra. Solo podría estar justificada una excepción en las zonas geográficas en las que sea probable que la presencia de varias infraestructuras alternativas, tales como las redes FTTH y/o el cable, en combinación con las ofertas de acceso competitivas, propicie una competencia efectiva en el nivel descendente. La imposición del acceso desagregado al bucle de fibra debería ir acompañada de medidas apropiadas para garantizar la ubicación y la disponibilidad de capacidades de concentración o enlace. Debería facilitarse el acceso en el punto de la red más adecuado, que normalmente es el punto de presencia metropolitano (MPoP).
23. Las ANR deberían obligar a facilitar el acceso desagregado al bucle de fibra con independencia de la arquitectura de la red y de la tecnología utilizadas por el operador con PSM.
24. Debería complementarse lo antes posible la oferta de referencia de LLU existente para incluir el acceso desagregado al bucle de fibra. El anexo II de la Directiva 2002/19/CE contiene una lista mínima de condiciones que deben formar parte de la oferta de referencia de LLU, lista que debería aplicarse *mutatis mutandis* al acceso desagregado al bucle de fibra. La oferta de referencia debería estar disponible lo antes posible, y en cualquier caso dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la ANR haya impuesto la obligación de conceder el acceso.
25. El precio del acceso al bucle de fibra desagregado debería orientarse a costes. Las ANR deberían tener debidamente en cuenta el riesgo adicional y cuantificable de la inversión del operador con PSM a la hora de fijar el precio del acceso al bucle de fibra desagregado. En principio, este riesgo debería reflejarse en una prima incluida en el coste del capital para la inversión correspondiente, según se expone en el anexo I.
26. Las ANR deberían evaluar también los sistemas de fijación de precios propuestos por el operador con PSM para diversificar el riesgo de la inversión. Las ANR deberían aprobar tales sistemas solo si quedasen convencidas de que el operador con PSM ha facilitado toda la información pertinente relacionada con la inversión, y solo si tales sistemas careciesen de efectos discriminatorios o excluyentes. Los criterios para evaluar tales sistemas de fijación de precios se exponen en el anexo I.
27. En tales casos, las ANR deberían velar por que entre los precios al por mayor y al por menor quedase un margen suficiente para permitir la entrada en el mercado de un competidor eficiente. Las ANR deberían, pues, verificar el comportamiento del operador con PSM en relación con los precios aplicando una prueba de compresión de márgenes adecuadamente especificada a lo largo de una escala temporal adecuada. Las ANR deberían especificar de antemano la metodología que seguirán para definir la prueba de im-

putación, los parámetros de la prueba de compresión de márgenes y los mecanismos correctores en caso de que se constatare una compresión de los márgenes.

28. Cuando las condiciones competitivas en la zona cubierta por el despliegue conjunto de redes FTTH basadas en líneas multifibra por varios coinversores fueran sustancialmente distintas, es decir, en la medida necesaria para justificar la definición de un mercado geográfico separado, las ANR deberían examinar, en el curso de su análisis del mercado, si, visto el nivel de competencia en las infraestructuras resultantes de la coinversión, se justifica una declaración de PSM con respecto a ese mercado. En este contexto, las ANR deberían, en particular, examinar si cada coinversor disfruta de un acceso estrictamente equivalente y orientado a costes a la infraestructura conjunta y si los coinversores están compitiendo realmente en el mercado descendente. Deberían examinar igualmente si los coinversores instalan suficiente capacidad de conductos para su uso por terceros y conceden un acceso orientado a costes a dicha capacidad.

Obligaciones de acceso en el caso de la FTTN

29. Las ANR deberían imponer una obligación de acceso desagregado al subbucle de cobre. La medida de desagregación del subbucle de cobre debería complementarse con otras referidas a la red de concentración o enlace, incluidas las de fibra y Ethernet cuando proceda, y otras auxiliares que garanticen su eficacia y viabilidad, tales como el acceso no discriminatorio a las instalaciones de ubicación o, en su ausencia, una ubicación equivalente. La oferta de referencia debería estar disponible lo antes posible, y en cualquier caso dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la ANR haya impuesto la obligación de conceder el acceso.
30. Cuando las ANR impongan la desagregación del subbucle de cobre, debería exigirse al operador con PSM que complete la oferta de referencia de LLU existente con todos los elementos necesarios. El precio del acceso a todos los elementos debería orientarse a costes de conformidad con el anexo I.

Acceso de banda ancha al por mayor (mercado 5)

31. Si se constatare la existencia de PSM en el mercado 5, deberían mantenerse o modificarse las medidas relativas al acceso de banda ancha al por mayor para los servicios existentes y sus sustitutos en la cadena. Las ANR deberían considerar el acceso de banda ancha al por mayor sobre VDSL como sustituto en la cadena del acceso de banda ancha al por mayor existente sobre bucles solo de cobre.
32. Las ANR deberían obligar al operador con PSM a que se pongan a disposición los nuevos productos de acceso de banda ancha al por mayor, en principio, al menos seis meses antes de que el operador con PSM o su filial minorista comercialicen sus correspondientes servicios NGA al por menor, a menos que existan otras salvaguardias eficaces que garanticen la no discriminación.

⁽¹⁾ Véase en particular el considerando 19.

33. Las ANR deberían hacer obligatoria la oferta de diferentes productos al por mayor que reflejen lo mejor posible, en términos de ancho de banda y calidad, las capacidades tecnológicas intrínsecas de la infraestructura NGA, a fin de permitir a los operadores alternativos competir eficazmente, incluso para servicios de calidad empresarial.
34. Las ANR deberían cooperar mutuamente para definir unas especificaciones técnicas adecuadas para los productos de acceso de banda ancha al por mayor suministrados a través de las redes NGA y aportar información a los organismos internacionales de normalización a fin de facilitar la elaboración de las normas técnicas pertinentes en el sector.
35. Las ANR deberían, en principio, imponer la orientación a costes en los productos de acceso de banda ancha al por mayor obligatorios, de conformidad con el anexo I, teniendo en cuenta las diferencias en cuanto a ancho de banda y calidad de las distintas ofertas mayoristas.
36. Las ANR deberían analizar si es necesaria una obligación de orientación a costes en el acceso de banda ancha al por mayor obligatorio para conseguir la competencia efectiva en caso de que la separación funcional u otras formas de separación se hubieran revelado eficaces para garantizar la equivalencia del acceso. En ausencia de orientación a costes, las ANR deberían vigilar el comportamiento del operador con PSM en relación con los precios aplicando una prueba de compresión de márgenes correctamente especificada.
37. Si las ANR considerasen que, en una zona geográfica dada, existe un acceso efectivo al bucle de fibra desagregado de la red del operador con PSM, y que tal acceso desembocaría probablemente en una competencia efectiva en el nivel descendente, deberían estudiar la posibilidad de suprimir la obligación del acceso de banda ancha al por mayor en la zona en cuestión.
38. Al analizar si existe PSM, las ANR deberían, en caso de coinversión, orientarse por los principios expuestos en el punto 28.
- una trayectoria de migración adecuada entre el operador con PSM y los operadores que disfruten actualmente de acceso a la red de dicho operador. En ausencia de tal acuerdo, las ANR deberían velar por que se informe a los operadores alternativos, con antelación no inferior a cinco años, si procede teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, de cualquier cierre de puntos de interconexión tales como la central del bucle local. Este período podría ser inferior a cinco años si se facilitase un acceso plenamente equivalente en el punto de interconexión.
40. Las ANR deberían instaurar un marco transparente para la migración de las redes de cobre a las de fibra. Las ANR deberían velar por que los sistemas y procedimientos implantados por el operador con PSM, incluidos los sistemas de apoyo operativos, estén diseñados para facilitar el paso de los proveedores alternativos a productos de acceso basados en NGA.
41. Las ANR deberían utilizar las facultades que les confiere el artículo 5 de la Directiva 2002/21/CE para obtener información del operador con PSM en relación con eventuales planes de modificación de la red que probablemente afectarán a las condiciones de la competencia en un mercado o submercado dado. Cuando el operador con PSM prevea sustituir parte de su red de acceso de cobre existente por fibra y se proponga cerrar puntos de interconexión utilizados actualmente, las ANR deberían, en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2002/19/CE, velar por que las empresas que disfrutaran de acceso a la red del operador con PSM reciban toda la información necesaria en el momento oportuno para adaptar en consecuencia sus propias redes y planes de ampliación de las redes. Las ANR deberían definir el formato y el nivel de detalle de dicha información, y garantizar el respeto de la más estricta confidencialidad de la información revelada.
42. Los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 20 de septiembre de 2010.

Migración

39. Las obligaciones relacionadas con el PSM que existan en los mercados 4 y 5 deberían mantenerse y no verse afectadas por la modificación de la arquitectura y la tecnología de redes existente, a menos que se llegue a un acuerdo sobre

Por la Comisión
Neelie KROES
Vicepresidenta

ANEXO I

Principios de fijación de precios y riesgo**1. PRINCIPIOS COMUNES PARA LA FIJACIÓN DE PRECIOS DEL ACCESO NGA**

En virtud del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2002/21/CE, las ANR deben fomentar la competencia en el suministro de redes de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos y servicios asociados, entre otras cosas favoreciendo la inversión eficiente en infraestructura. Al determinar la base de costes utilizada en el contexto de las obligaciones de orientación a costes en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2002/19/CE, las ANR deberían considerar si la duplicación de la infraestructura NGA de que se trate es económicamente viable y eficiente. Si tal no es el caso, el objetivo fundamental es crear una verdadera igualdad de condiciones entre la división de productos descendentes del operador con PSM y los operadores de red alternativos. Por consiguiente, un enfoque regulador coherente podría implicar que las ANR utilizaran bases de costes diferentes para calcular los precios orientados a costes de activos reproducibles y no reproducibles, o al menos que ajustasen los parámetros en que se basan sus metodologías de costes en el último caso.

En los casos en que la rentabilidad de la inversión en redes NGA dependa de factores inciertos, tales como supuestos relativos a unos ingresos medios por usuario (ARPU) significativamente superiores o a un incremento de la cuota de mercado, las ANR deberían evaluar si el coste del capital refleja el mayor riesgo de la inversión en comparación con la inversión en las redes actuales basadas en el cobre. También podrían utilizarse mecanismos adicionales encaminados a distribuir el riesgo de la inversión entre los inversores y los demandantes de acceso y a fomentar la penetración en el mercado, tales como la fijación de unos precios de acceso a largo plazo o los descuentos por volumen. Estos mecanismos de fijación de precios deberían ser examinados por la ANR de conformidad con los criterios expuestos en las secciones 7 y 8.

Para hacer cumplir las obligaciones de orientación a costes, las ANR deberían imponer la separación de cuentas con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2002/19/CE. La separación de cuentas para la infraestructura NGA y/o los elementos de servicio a los cuales se haga obligatorio el acceso debería establecerse de tal manera que la ANR pueda: i) averiguar el coste de todos los activos pertinentes para determinar los precios de acceso (incluida la amortización y los cambios de valoración), y ii) vigilar eficazmente si el operador con PSM permite el acceso a otros agentes del mercado en las mismas condiciones y precios que a su propia división de productos descendentes. Esta vigilancia debería incluir la aplicación de pruebas relativas a la compresión de márgenes. Esta vigilancia debería incluir la aplicación de pruebas relativas a la compresión de márgenes. Los costes deberían distribuirse sobre la base de criterios objetivos entre los distintos productos mayoristas y minoristas que dependen de tales insumos, a fin de evitar una doble contabilización.

Las ANR deberían estimar los costes incrementales necesarios para facilitar el acceso a las instalaciones en cuestión. Estos costes son los asociados a la solicitud y el suministro de acceso a la infraestructura de obra civil o la fibra, los costes de explotación y mantenimiento de los sistemas informáticos y los costes operativos asociados a la gestión de los productos al por mayor. Estos costes deberían distribuirse proporcionalmente entre todas las empresas que disfrutasen de acceso, incluida la división descendente del operador con PSM.

2. FIJACIÓN DEL PRECIO DEL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA DE OBRA CIVIL

La obligación de ofrecer acceso a la infraestructura de obra civil existente del operador con PSM en el mercado 4 debería imponerse a precios orientados a costes. Las ANR deberían regular los precios del acceso a la infraestructura de obra civil de manera coherente con la metodología utilizada para fijar el precio del acceso al bucle local de cobre desagregado. Las ANR deberían velar por que los precios del acceso reflejen los costes soportados efectivamente por el operador con PSM. En particular, deberían tener en cuenta la vida útil real de la infraestructura de que se trate y las posibles economías de despliegue del operador con PSM. Los precios del acceso deberían tomar en consideración el valor apropiado de la infraestructura en cuestión, incluida su amortización.

A la hora de fijar el precio del acceso a la infraestructura de obra civil, las ANR no deberían considerar que el perfil de riesgo es distinto del de la infraestructura de cobre, salvo cuando el operador con PSM tenga que efectuar gastos específicos de obra civil, más allá de los costes de mantenimiento normales, para desplegar una red NGA.

3. FIJACIÓN DE LOS PRECIOS DEL ACCESO AL SEGMENTO DE TERMINACIÓN EN EL CASO DE LA FTTH

Las ANR deberían establecer los precios del acceso al punto de distribución manteniendo la coherencia con la metodología utilizada para fijar el precio del acceso al bucle local de cobre desagregado. Deberían velar asimismo por que los precios del acceso reflejen los costes soportados realmente por el operador con PSM, incluyendo, cuando proceda, una prima de riesgo más elevada para reflejar el eventual riesgo adicional y cuantificable asumido por dicho operador.

4. FIJACIÓN DEL PRECIO DEL ACCESO AL MPOP EN EL CASO DE LA FTTH (BUCLE DE FIBRA DESAGREGADO)

A la hora de fijar los precios del acceso al bucle de fibra desagregado, las ANR deberían incluir una prima de riesgo superior que refleje cualquier riesgo adicional y cuantificable asumido por el operador con PSM al invertir. La prima de riesgo debería estimarse de conformidad con la metodología expuesta en la sección 6. Podría concederse una flexibilidad de precios adicional de conformidad con las secciones 7 y 8.

Con arreglo al principio de no discriminación, el precio aplicado a la división de productos descendentes del operador con PSM debería ser el mismo que el que se aplica a terceros.

5. FIJACIÓN DEL PRECIO DEL ACCESO AL SUBBUCLE DE COBRE EN EL CASO DE LA FTTN

Las ANR deberían imponer el acceso basado en los costes a todos los elementos necesarios para hacer posible la desagregación del subbucle, incluidas las capacidades de concentración o enlace y las soluciones auxiliares, tales como el acceso no discriminatorio a las instalaciones a efectos de coubicación o, en su ausencia, una coubicación equivalente.

Los precios de acceso regulados no deberían ser superiores a los costes afrontados por un operador eficiente. A tal efecto, las ANR podrían estudiar la posibilidad de evaluarlos utilizando un modelo ascendente o unos valores de referencia, cuando existan.

A la hora de fijar el precio del acceso al subbucle de cobre, las ANR no deberían considerar el perfil de riesgo distinto del de la infraestructura de cobre existente.

6. CRITERIOS PARA FIJAR LA PRIMA DE RIESGO

El riesgo de la inversión debería compensarse mediante una prima de riesgo incorporada en el coste del capital. El rendimiento del capital permitido de antemano para la inversión en redes NGA debería conseguir un equilibrio entre, por una parte, la aportación de incentivos adecuados para que las empresas inviertan (lo que implica una tasa de rentabilidad suficientemente elevada) y, por otra, el fomento de la eficiencia en la asignación de recursos, la competencia sostenible y un máximo de beneficios para el consumidor (lo que implica una tasa de rentabilidad que no sea excesiva). A tal efecto, las ANR deberían, cuando esté justificado, incluir a lo largo del período de rentabilización de la inversión una prima que refleje el riesgo de la inversión en el cálculo del WACC (coste medio ponderado del capital) efectuado para fijar el precio de acceso al bucle de cobre desagregado. La calibración de los flujos de ingresos para calcular el WACC debería tener en cuenta todas las dimensiones del capital empleado, incluidos los costes laborales apropiados, los costes de construcción, las mejoras de eficiencia previstas y el valor residual de los activos, de conformidad con el considerando 20 de la Directiva 2002/19/CE.

Las ANR deberían estimar el riesgo de la inversión, entre otras cosas teniendo en cuenta los siguientes factores de incertidumbre: i) incertidumbre relativa a la demanda al por mayor y al por menor, ii) incertidumbre relativa a los costes del despliegue, de la obra civil y de la gestión de la ejecución, iii) incertidumbre relativa al progreso tecnológico, iv) incertidumbre relativa a la dinámica del mercado y a la evolución de la situación de la competencia, por ejemplo el grado de competencia basada en la infraestructura y/o el cable, y v) la incertidumbre macroeconómica. Estos factores pueden cambiar con el tiempo, en particular a causa del incremento progresivo de la demanda mayorista y minorista satisfecha. Por consiguiente, las ANR deberían revisar la situación periódicamente e ir ajustando la prima de riesgo, teniendo presentes los cambios en los factores mencionados.

Es probable que criterios tales como la existencia de economías de escala (en especial si la inversión se acomete solamente en zonas urbanas), la elevada cuota en el mercado minorista, el control de infraestructuras esenciales, el ahorro en gastos de explotación (OPEX), los ingresos obtenidos por la venta de propiedades inmobiliarias y el acceso privilegiado a los mercados de valores y de deuda atenúen el riesgo asumido por el operador con PSM al invertir en NGA. Estos aspectos deberían ser también reconsiderados periódicamente por las ANR a la hora de revisar la prima de riesgo.

Las consideraciones que preceden son aplicables en particular a la inversión en FTTH. La inversión en FTTN, por su parte, que constituye una mejora parcial de una red de acceso ya existente (como por ejemplo la VDSL), suele tener un perfil de riesgo significativamente inferior al de la inversión en FTTH, al menos en las zonas densamente pobladas. En particular, existe menos incertidumbre en cuanto a la demanda de ancho de banda que se entregará a través de FTTN/VDSL, y la necesidad global de capital es inferior. Por consiguiente, aunque los precios regulados del acceso de banda ancha al por mayor basado en FTTN/VDSL deberían tener en cuenta el eventual riesgo de la inversión asociado, no debería presumirse que tal riesgo deba ser de una magnitud similar al correspondiente a los productos de acceso al por mayor basados en FTTH. Al fijar las primas de riesgo para el acceso de banda ancha al por mayor basado en FTTN/VDSL, las ANR deberían examinar debidamente estos factores y no aprobar, en principio, los sistemas de fijación de precios expuestos más adelante en las secciones 7 y 8. Las ANR deberían efectuar una consulta pública sobre su metodología para determinar la prima de riesgo.

7. CRITERIOS PARA EVALUAR LOS PRECIOS DEL ACCESO A LARGO PLAZO EN EL CASO DE LA FTTH

Los precios del acceso ajustados en función del riesgo para accesos a largo plazo pueden variar dependiendo del plazo para el que se contraigan los compromisos. Los contratos de acceso a largo plazo tendrían un precio por línea de acceso inferior al de los contratos de acceso a corto plazo. Los precios del acceso a largo plazo deberían reflejar solamente la reducción del riesgo para el inversor y, por consiguiente, no pueden ser inferiores al precio orientado a costes calculado sin una prima que refleje el riesgo sistemático de la inversión. En virtud de contratos a largo plazo, los entrantes adquirirían un control pleno de los activos físicos y tendrían también la posibilidad de participar en el mercado secundario. Los contratos a corto plazo no llevarían aparejados compromisos de larga duración, por lo cual normalmente el precio por línea de acceso sería superior, al reflejar dicho precio el valor potencial asociado a la flexibilidad de tal forma de acceso, que beneficia a quien la demanda.

No obstante, con el tiempo, el operador con PSM podría hacer un uso abusivo de los precios del acceso a largo plazo para vender sus servicios minoristas a precios inferiores a los de sus servicios mayoristas regulados (ya que aplicaría a su división minorista descendente precios bajos justificados por un compromiso a largo plazo), cerrando de esta manera en la práctica el mercado. Además, los proveedores alternativos con bases de clientes más pequeñas y perspectivas empresariales menos claras deben afrontar niveles de riesgo más elevados. Posiblemente no puedan comprometerse a efectuar compras a lo largo de un período dilatado y, en consecuencia, se verían obligados a escalonar su inversión y comprar el acceso regulado en una fase posterior.

Por estos motivos, la fijación de unos precios del acceso a largo plazo solamente sería aceptable cuando las ANR garanticen el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) los precios con compromisos a largo plazo reflejan solamente la reducción del riesgo del inversor, y,
- b) a lo largo de una escala temporal adecuada, existe un margen suficiente entre los precios al por mayor y al por menor para permitir la entrada en el mercado de un competidor eficiente en el mercado descendente.

8. CRITERIOS PARA EVALUAR LOS DESCUENTOS POR VOLUMEN EN EL CASO DE LA FTTH

Los precios del acceso ajustados en función del riesgo sobre la base de descuentos por volumen reflejan el hecho de que el riesgo de la inversión disminuye con el número total de bucles de fibra vendidos ya en una zona dada. El riesgo de la inversión está íntimamente relacionado con el número de bucles de fibra que permanecen sin uso. Cuanto mayor es la proporción de bucles de fibra utilizados, menor es el riesgo. Por consiguiente, los precios del acceso podrían variar con arreglo al volumen adquirido. Debería autorizarse un único nivel de descuento, disponible a un precio uniforme por línea para todos los operadores cualificados. Las ANR deberían definir el volumen de líneas que habría que comprar para hacerse acreedor al descuento por volumen, teniendo en cuenta la escala operativa mínima estimada necesaria para que un demandante de acceso compita con eficiencia en el mercado y la necesidad de mantener una estructura de mercado con un número suficiente de operadores cualificados para garantizar la competencia efectiva. Este descuento por volumen debería reflejar solamente la reducción del riesgo para el inversor, por lo cual no puede dar lugar a precios de acceso que sean inferiores al precio orientado a costes calculado sin una prima que refleje el riesgo sistemático de la inversión. Teniendo en cuenta que la prima de riesgo debería normalmente disminuir con el incremento global de la satisfacción de las demandas minorista y mayorista, el descuento por volumen debería disminuir igualmente en consonancia con ello, y podría dejar de estar justificado una vez que las demandas minorista y mayorista queden satisfechas a un nivel elevado.

Las ANR solo deberían aceptar un descuento por volumen cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a) se calcula un único descuento por volumen por zona, adecuadamente dimensionada por la ANR teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y la arquitectura de la red, y se aplica igualmente a todos los demandantes de acceso que, en dicha zona, desean comprar al menos el volumen de líneas que hace acreedor al descuento, y,
- b) el descuento por volumen refleja solamente la reducción del riesgo para el inversor, y,
- c) a lo largo de una escala temporal adecuada, existe un margen suficiente entre los precios al por mayor y al por menor para permitir la entrada en el mercado de un competidor eficiente.

ANEXO II

Aplicación del principio de equivalencia para el acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM a efectos de la implantación de las redes NGA**1. EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA**

El acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM puede constituir un insumo importante para el despliegue de las redes NGA. A fin de crear unas condiciones competitivas equilibradas entre los entrantes y dicho operador, es importante que tal acceso se ofrezca sobre una base de estricta equivalencia. Las ANR deberían exigir al operador con PSM que suministre el acceso a su infraestructura de obra civil en las mismas condiciones a todos los demandantes de acceso, sean internos o terceros. En particular, el operador con PSM debería compartir toda la información necesaria relativa a las características de la infraestructura y aplicar los mismos procedimientos para la solicitud y el suministro del acceso. Las ofertas de referencia y los acuerdos de nivel de servicio constituyen herramientas esenciales para garantizar una aplicación adecuada del principio de equivalencia. A la inversa, es importante que cualquier conocimiento asimétrico sobre los planes de implantación de terceros demandantes de acceso que obre en poder del operador con PSM no sea utilizado por este para adquirir una ventaja comercial indebida.

2. INFORMACIÓN SOBRE LA INFRAESTRUCTURA DE OBRA CIVIL Y LOS PUNTOS DE DISTRIBUCIÓN

El operador con PSM debería facilitar a los terceros demandantes de acceso el mismo nivel de información sobre su infraestructura de obra civil y sus puntos de distribución que esté disponible internamente. Esta información debería incluir la organización de la mencionada infraestructura, así como las características técnicas de los distintos elementos de que consta. Cuando esté disponible, debería facilitarse la localización geográfica de estos elementos, incluidos los conductos, postes y otros activos físicos (por ejemplo, cámaras de mantenimiento), así como el espacio disponible en los conductos. También debería comunicarse la localización geográfica de los puntos de distribución y una lista de los edificios conectados.

El operador con PSM debería especificar todas las normas de intervención y condiciones técnicas relativas al acceso y el uso de su infraestructura de obra civil y de sus puntos de distribución, así como de los distintos elementos de que consta la infraestructura. Deberían aplicarse a los terceros demandantes de acceso las mismas normas y condiciones que a los internos.

El operador con PSM debería facilitar las herramientas necesarias para garantizar un acceso adecuado a la información, tales como directorios fácilmente accesibles, bases de datos o portales web. La información debería actualizarse periódicamente, a fin de tener en cuenta tanto la evolución y desarrollo de la estructura como la nueva información recogida, en particular con motivo de los proyectos de despliegue de la fibra por el operador con PSM u otros demandantes de acceso.

3. SOLICITUD Y SUMINISTRO DE ACCESO

El operador con PSM debería implantar los procedimientos y herramientas necesarios para garantizar la eficiencia en el acceso a su infraestructura de obra civil y a sus puntos de distribución, así como a los distintos elementos de que consta la infraestructura, y en el uso de los mismos. En particular, el operador con PSM debería ofrecer a los terceros demandantes de acceso unos sistemas de extremo a extremo de solicitud, suministro y gestión de averías equivalentes a los que facilite a los demandantes de acceso internos. Deberían incluirse en esto las medidas encaminadas a descongestionar los conductos utilizados actualmente.

Las solicitudes de información, acceso y uso de la infraestructura de obra civil, de los puntos de distribución y de los distintos elementos de que consta la infraestructura procedentes de terceros demandantes de acceso debería tramitarse con idénticos plazos que las solicitudes equivalentes de los demandantes de acceso internos. Debería también facilitarse el mismo nivel de visibilidad sobre el curso de las solicitudes, y las respuestas negativas deberían estar objetivamente justificadas.

Los sistemas de información del operador con PSM deberían conservar los datos relativos a la tramitación de las solicitudes, que deberían estar a disposición de la ANR.

4. INDICADORES DEL NIVEL DE SERVICIO

A fin de garantizar que el acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM, así como su utilización, se facilite sobre una base de equivalencia, deberían definirse y calcularse indicadores del nivel de servicio para los demandantes de acceso tanto internos como terceros. Estos indicadores deberían medir la receptividad del operador con PSM en la realización de las actuaciones necesarias para facilitar el acceso a su infraestructura de obra civil. Deberían concertarse con los demandantes de acceso unos objetivos de nivel de servicio.

Los indicadores del nivel de servicio deberían incluir los plazos para responder a las solicitudes de información sobre la disponibilidad de elementos de la infraestructura, incluidos conductos, postes u otros activos físicos (por ejemplo, arquetas), o puntos de distribución; los plazos para responder a una solicitud relativa a la viabilidad del uso de determinados elementos de la infraestructura; una medida de la capacidad de respuesta en la tramitación de las peticiones de acceso a elementos de la infraestructura y de uso de los mismos; y una medida de la capacidad de respuesta en los procesos de solución de averías.

El cálculo de los indicadores del nivel de servicio debería efectuarse a intervalos periódicos fijos y ser transmitido a los terceros demandantes de acceso. La ANR debería controlar que los niveles del servicio prestado a los terceros demandantes de acceso sean equivalentes a los conseguidos internamente por el operador con PSM. Dicho operador debería comprometerse a indemnizar adecuadamente en caso de incumplimiento de los objetivos de nivel de servicio acordados con los terceros demandantes de acceso.

5. OFERTA DE REFERENCIA

Los diferentes elementos necesarios para facilitar un acceso equivalente a la infraestructura de obra civil del operador con PSM deberían ser publicados en una oferta de referencia en caso de que un demandante de acceso solicite dicha oferta. Como mínimo, dicha oferta debería contener los procedimientos y herramientas pertinentes para encontrar la información sobre los activos de obra civil; describir las condiciones de acceso y uso relativas a los distintos elementos que integran la infraestructura de obra civil; describir los procedimientos y herramientas relativos a la solicitud y suministro de acceso, así como a la gestión de averías; y fijar unos objetivos de nivel de servicio, así como las sanciones en caso de incumplimiento. El suministro interno de acceso debería basarse en las mismas condiciones contenidas en la oferta de referencia facilitada a los terceros demandantes de acceso.

6. SUPERVISIÓN POR LAS ANR

Las ANR deberían velar por la aplicación efectiva del principio de equivalencia. A tal efecto, deberían asegurarse de que, en caso de solicitarse, se facilite oportunamente a los terceros demandantes de acceso una oferta de referencia para el acceso a la infraestructura de obra civil. Asimismo, además de los informes sobre el nivel de servicio, las ANR deberían velar por que los operadores con PSM lleven un registro de todos los elementos necesarios para vigilar el cumplimiento del requisito de equivalencia en el acceso. Esta información debería permitir a las ANR llevar a cabo controles periódicos para verificar que el operador con PSM facilita a los terceros demandantes de acceso el nivel de información exigido y que se aplican correctamente los procedimientos de solicitud y suministro del acceso.

Además, las ANR deberían velar por que exista un procedimiento ex post rápido para resolver las controversias.

7. ASIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN

El operador histórico conoce por adelantado los planes de despliegue de los terceros demandantes de acceso. Para evitar que pueda utilizarse dicha información a fin de obtener una ventaja competitiva indebida, el operador con PSM encargado de la explotación de la infraestructura de obra civil no debería compartir dicha información con su división minorista descendente.

Como mínimo, las ANR deberían velar por que las personas implicadas en las actividades de la división minorista del operador con PSM no puedan participar en las estructuras empresariales de dicho operador que sean responsables, directa o indirectamente, de gestionar el acceso a la infraestructura de obra civil.
