

# PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS MÓVILES: ANÁLISIS DE LAS ÚLTIMAS CONCENTRACIONES COMUNITARIAS

Jordi FORNELLS DE FRUTOS\*

José Luis FERRERO GÓMEZ\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El sector de las comunicaciones electrónicas móviles en la Unión Europea se caracteriza por estar claramente fragmentado en mercados nacionales. Si bien existen determinados operadores con presencia simultánea en varios ámbitos nacionales (como Telefónica, Vodafone u Orange), la estructura de la oferta y las políticas comerciales de los principales operadores difieren país a país.

Esta segmentación en mercados nacionales deriva de múltiples razones, pero una de las más relevantes es que la regulación y la adjudicación del espectro radioeléctrico que es necesario disponer para desplegar una red propia de comunicaciones electrónicas móviles se establece a nivel nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, a nivel europeo se está produciendo un significativo proceso de consolidación que está llevando a una paulatina reducción del número de operadores independientes con red propia en cada país, a través de concentraciones entre operadores nacionales, que en los últimos casos ha implicado el paso de cuatro a tres operadores de red (en Austria, Irlanda y Alemania).

Este proceso de consolidación está impulsado por múltiples factores, entre los que se puede destacar las elevadas inversiones que hay que afron-

---

\* Subdirector de Sociedad de la Información de la Dirección de Competencia de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. Las opiniones expresadas en el artículo son de los autores y no de la CNMC.

\*\* Vocal asesor de la Subdirección de Sociedad de la Información de la Dirección de Competencia de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. Las opiniones expresadas en el artículo son de los autores y no de la CNMC.

tar para el despliegue de redes de nueva generación (4G) y las caídas en los ingresos que ha experimentado el sector, impulsadas entre otras razones por las reducciones de los precios mayoristas de terminación de llamados regulados a nivel nacional (en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea)<sup>1</sup> y la mayor dinámica competitiva existente.

Dado los elevados volúmenes de negocio que suelen tener los operadores de comunicaciones electrónicas móviles y puesto que éstos suelen estar presentes en varios Estados miembros de la Unión Europea, estas operaciones de concentración económica normalmente tienen dimensión comunitaria y están sometidas a la autorización previa por parte de la Comisión Europea.

Las autoridades de competencia nacionales de algunos Estados miembros afectados por estas operaciones de concentración (en particular, Austria y Alemania) solicitaron que se les trasladase la competencia para autorizar dichas operaciones de concentración, en aplicación del mecanismo de reenvío previsto en el art. 9 del Reglamento (CE) núm. 139/2004, del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de concentraciones entre empresas. No obstante, la Comisión Europea ha rechazado estas solicitudes de reenvío con el argumento principal de que quiere preservar una aplicación uniforme del control de concentraciones en el sector de las telecomunicaciones en la Unión Europea.

Por ello, es previsible que ulteriores operaciones de concentración en el sector de las comunicaciones electrónicas móviles en la Unión Europea, incluidas las que puedan afectar a España, estén sometidas a la jurisdicción de la Comisión Europea.

De esta manera, resulta de interés realizar un análisis comparativo de las operaciones de concentración en el sector de las comunicaciones electrónicas móviles que han tenido lugar en Austria, Irlanda y Alemania.

En primer lugar, en este artículo se describen sucintamente estas operaciones de concentración y la estructura de los distintos mercados afectados.

Posteriormente, se recogen de forma conjunta los problemas de competencia detectados por la Comisión Europea en cada una de estas operaciones de concentración.

A continuación, se realiza un análisis comparativo de los compromisos aceptados por la Comisión Europea para autorizar cada una de estas operaciones de concentración, haciendo una valoración sobre su adecuación para resolver los problemas de competencia detectados.

Por último, en la conclusión se contextualizan estas tres operaciones de concentración en el marco de la consolidación del sector de las comunica-

---

<sup>1</sup> Véase Recomendación de la Comisión Europea, de 7 de mayo de 2009, sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE (2009/396/CE).

Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2009.124.01.0067.01.SPA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.124.01.0067.01.SPA).

ciones electrónicas móviles que está teniendo lugar en Europa, valorando el papel que pueden jugar las autoridades de competencia en el mismo.

## 2. OBJETO DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN Y ESTRUCTURA DE MERCADOS AFECTADOS

### A. CONCENTRACIÓN EN AUSTRIA: HUTCHISON 3G AUSTRIA/ORANGE AUSTRIA (CASO M.6497)

Esta operación de concentración fue notificada a la Comisión Europea el 7 de mayo de 2012.

Mediante la misma, Hutchison 3G Austria GmbH (H3G Austria) adquiriría el control exclusivo sobre Orange Austria Telecommunications GmbH (Orange Austria), a través de la compra del 100 por 100 de su capital social.

De esta operación estaba excluida Yesss! Telekommunikation GmbH («Yesss!»), filial de Orange Austria, que actuaba como Operador Móvil Virtual (OMV) sobre su red móvil, y que con carácter previo a la operación de concentración debía ser vendido a Telekom Austria AG, propietario del operador móvil A1, líder en Austria.

H3G Austria es un operador con red de comunicaciones electrónicas móviles propia en Austria, activo bajo la marca «3», y es propiedad del conglomerado Hutchison Whampoa Limited<sup>2</sup>. Antes de la operación de concentración H3G Austria era el cuarto operador en términos de cuota de mercado en Austria.

Orange Austria era también un operador con red de comunicaciones electrónicas móviles propia en Austria, que se situaba como tercer operador en términos de cuota de mercado.

La Comisión Europea acordó la apertura de la segunda fase de análisis de esta operación de concentración el 28 de junio de 2012.

La operación de concentración fue finalmente autorizada el 12 de diciembre de 2012<sup>3</sup>, subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por H3G Austria el 11 de noviembre de 2012.

### B. CONCENTRACIÓN EN IRLANDA: HUTCHISON 3G UK/TELEFÓNICA IRELAND (CASO M.6992)

La notificación de esta operación de concentración a la Comisión Europea se produjo el 1 de octubre de 2013.

<sup>2</sup> En la Unión Europea, Hutchison Whampoa Limited contaba con redes de comunicaciones electrónicas móviles en Dinamarca, Irlanda, Italia, Suecia y el Reino Unido, además de Austria, previamente a esta concentración.

<sup>3</sup> La versión no confidencial de esta decisión se encuentra disponible en [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6497\\_20121212\\_20600\\_3210969\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6497_20121212_20600_3210969_EN.pdf).

En la misma, Hutchison 3G UK Holdings Limited, una filial de Hutchison Whampoa Limited, adquiriría el control exclusivo de Telefónica Ireland Limited (O2 Irlanda), a través de la compra del 100 por 100 de su capital social.

Hutchison Whampoa Limited está presente en el mercado irlandés de comunicaciones electrónicas móviles con una red propia a través de su filial Hutchison 3G Ireland Limited (Three), que opera bajo la marca «3», y se situaba como cuarto operador del mercado irlandés en términos de cuota de mercado.

O2 Irlanda era el segundo operador de Irlanda en términos de cuota de mercado y contaba con una red de comunicaciones electrónicas móviles propia.

El inicio de la segunda fase del análisis de esta operación de concentración tuvo lugar el 6 de noviembre de 2013.

La autorización con compromisos de esta operación de concentración se produjo el 28 de mayo de 2014<sup>4</sup>, sobre la base de los compromisos presentados por la notificante el 6 de mayo de 2014.

### C. CONCENTRACIÓN EN ALEMANIA: TELEFÓNICA DEUTSCHLAND E-PLUS (M.7018)

El 31 de octubre de 2013 se notificó a la Comisión Europea esta operación de concentración.

Mediante la misma Telefónica Deutschland Holding AG (Telefónica Deutschland) adquiriría el control exclusivo sobre todos los activos, pasivos y obligaciones contractuales de E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus), tras la transferencia de los mismos a una sociedad de nueva creación, de la que Telefónica Deutschland dispondría del 100 por 100 del capital social.

Telefónica Deutschland es una filial de Telefónica, S. A.<sup>5</sup>, que cuenta con una red propia de comunicaciones electrónicas móviles en Alemania, donde opera con la marca O2, y se situaba como cuarto operador en términos de cuota de mercado en el momento de notificación de la concentración.

E-Plus contaba con una red propia de comunicaciones electrónicas móviles en Alemania y se situaba como tercer operador en términos de cuota de mercado.

El inicio de la segunda fase del análisis de esta operación de concentración tuvo lugar el 20 de diciembre de 2013.

---

<sup>4</sup> Un resumen de esta decisión ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:264:FULL&from=EN>.

<sup>5</sup> Telefónica, S. A., contaba con redes móviles propias en España, Reino Unido, Alemania e Irlanda en el momento de notificación de esta concentración, si bien el negocio en Irlanda estaba siendo desinvertido simultáneamente a Hutchison Whampoa Limited.

La autorización con compromisos de esta operación de concentración se produjo el 2 de julio de 2014, aceptando los compromisos presentados por Telefónica Deutschland el 29 de mayo de 2014.

#### D. ESTRUCTURA DE MERCADOS AFECTADOS

Los mercados de producto considerados en las tres operaciones de concentración analizadas fueron los mismos.

En particular, la Comisión Europea definió los siguientes mercados de producto relevantes:

- servicios minoristas de comunicaciones electrónicas móviles;
- acceso y originación de llamadas al por mayor en redes públicas de telefonía móvil;
- mercado mayorista de la itinerancia internacional; y
- mercado mayorista de la terminación de las llamadas de telefonía móvil.

La Comisión Europea centró su análisis en los dos primeros mercados, pues en los mismos era donde se sustanciaban los efectos sobre la competencia de las operaciones de concentración notificadas.

Dentro del mercado de servicios minoristas de comunicaciones electrónicas móviles, la Comisión Europea constató la existencia de distintos segmentos desde el punto de la demanda, pero que por sí mismos no podían llegar a ser considerados mercados diferenciados. En particular, la Comisión Europea tuvo en cuenta que en este mercado se podían distinguir:

- servicios de prepago y de postpago (contrato);
- servicios de voz y datos, servicios sólo datos (*datacards*) y servicios máquina a máquina (M2M);
- servicios a clientes particulares y a clientes empresariales.

En todo caso, a la hora de analizar los efectos de las operaciones de concentración notificadas, la Comisión Europea estudió cómo afectaban las mismas a la dinámica competitiva en los distintos segmentos.

En lo que respecta a los mercados geográficos relevantes, la Comisión Europea consideró en todos los casos que eran nacionales, teniendo en cuenta la significativa uniformidad de las políticas comerciales de los principales operadores dentro de cada país, así como las diferencias en la regulación del espectro radioeléctrico y en las políticas comerciales entre los distintos países de la Unión Europea.

##### a) *Estructura de la oferta en Austria*

Con carácter previo a la operación de concentración en Austria existían cuatro operadores de red de comunicaciones electrónicas móviles. Los dos primeros, A1 y T-Mobile, entraron en el mercado austriaco en 1996 y con-

taban con cantidades significativas de espectro en las principales frecuencias de comunicaciones electrónicas móviles<sup>6</sup>. El tercer operador en entrar fue Orange Austria (1998) y disponía de espectro en las mismas bandas de frecuencias que los primeros dos operadores, si bien tenía mucha menor cantidad en 900 MHz<sup>7</sup>.

H3G Austria fue el cuarto operador de red en entrar en Austria (en 2003), sólo disponía de frecuencias en las bandas altas (2.100 MHz y 2.600 MHz) y únicamente proporcionaba con su propia red servicios 3G. De cara a poder prestar servicios 2G y tener cobertura nacional, H3G disponía de un acuerdo de itinerancia nacional con A1, que le permitía utilizar la red de este operador para dar servicios 2G a sus clientes en todo el territorio de Austria. Este acuerdo estaba vigente hasta finales de 2013 e iba a ser sustituido a su vencimiento por otro acuerdo de itinerancia nacional con T-Mobile.

En el momento de la concentración ningún operador había comenzado a desplegar redes 4G.

Las cuotas de mercado de estos cuatro operadores eran en 2011 en términos de abonados: A1, 40-50 por 100<sup>8</sup>; T-Mobile, 30-40 por 100; Orange Austria, 10-20 por 100<sup>9</sup>, y H3G Austria, 10-20 por 100. Tras la concentración H3G Austria pasaría a tener el 20-30 por 100 de los abonados (referido a 2011).

Aparte de estos cuatro operadores de red, existía un OMV independiente en Austria, Vectone<sup>10</sup>, si bien con una cuota de mercado reducida (0-5 por 100 en abonados en 2011), y además su estrategia de negocio estaba dirigida a las llamadas internacionales de inmigrantes.

Asimismo, en Austria existían numerosos revendedores de los servicios de comunicaciones electrónicas móviles, si bien todos ellos tenían cuotas de mercado marginales.

## b) *Estructura de la oferta en Irlanda*

En Irlanda existían cuatro operadores de red en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas móviles.

La primera en entrar en el mercado fue la red de Vodafone<sup>11</sup> (1984), como antiguo monopolista de servicios de comunicaciones electrónicas

---

<sup>6</sup> 900 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz y 2.600 MHz. Las frecuencias de 800 MHz no habían sido asignadas a ningún operador en el momento de realizarse la operación de concentración.

<sup>7</sup> El espectro en 900 MHz es especialmente adecuado para cubrir zonas rurales (por su mayor alcance que las bandas de frecuencias más altas) y para complementar la cobertura en zonas urbanas (porque penetra mejor en los edificios, lo que permite dar mayor calidad a las comunicaciones electrónicas móviles).

<sup>8</sup> Incluyendo a Yesss!, que tenía una cuota de 5-10 por 100 en 2011 en términos de abonados.

<sup>9</sup> Sin incluir a Yesss!.

<sup>10</sup> Vectone utiliza la red móvil de A1, que es su proveedor de servicios de acceso y originación de comunicaciones electrónicas móviles.

<sup>11</sup> Si bien inicialmente era propiedad de Eircom, hasta que fue adquirida por Vodafone en 2001.

móviles de primera generación. La segunda red en entrar fue la de O2, en 1997, y la tercera la de Eircom, en 2001<sup>12</sup>. Estos tres operadores tenían frecuencias, en cantidades similares, en las bandas de 900 MHz, 1.800 MHz y 2.100 MHz<sup>13</sup>. En todo caso, Eircom inicialmente no llegó a desplegar red propia en las zonas rurales del oeste de Irlanda, por lo que cubría esta zona a través de un acuerdo de itinerancia nacional con la red 2G de Vodafone.

Adicionalmente, conviene tener en cuenta que en 2011 Eircom y O2 firmaron un acuerdo de despliegue conjunto para la compartición de emplazamientos e infraestructuras activas de sus redes móviles.

El último operador de red en entrar en el mercado irlandés fue Three, en 2005, si bien sólo disponía de frecuencias en la banda 2.100 MHz. Para completar su cobertura y poder prestar servicios 2G, Three firmó un acuerdo de itinerancia nacional con Vodafone. Además, en 2012 Three firmó un acuerdo con Vodafone para la consolidación y compartición de emplazamientos y otras infraestructuras pasivas de sus redes.

Por otra parte, en 2012 el regulador irlandés subastó el espectro de las bandas de frecuencias de 900 MHz y 1.800 MHz que vencía en 2013, que fue adjudicado en cantidades más o menos similares a los cuatro operadores de red. Asimismo, en esta subasta se adjudicaron frecuencias en la banda de 800 MHz, que se repartieron entre Vodafone, O2 y Eircom.

Vodafone, Eircom y Three habían comenzado a desplegar redes propias de 4G antes de la concentración, mientras que O2 estaba pendiente de hacerlo.

En 2013, Vodafone era el líder del mercado, con una cuota del 38 por 100 por número de abonados y del 44 por 100 por ingresos. O2, incluido Tesco Mobile<sup>14</sup>, era el segundo operador, con una cuota de mercado del 31 por 100 por número de abonados y del 28 por 100 en ingresos. Eircom tenía una cuota de mercado del 19 por 100 por número de abonados y del 18 por 100 por ingresos. Por último, Three tenía una cuota de mercado del 10 por 100 por número de abonados y del 10 por 100 por ingresos.

En Irlanda existían tres OMV independientes en el momento de la concentración (Postfone desde 2010, Lycamobile desde 2012 y Blueface desde 2012), estando cada uno de ellos alojado en las redes de Vodafone, O2 y Three, respectivamente. No obstante, estos OMV tienen cuotas de mercado muy reducidas, no superiores conjuntamente al 3 por 100 en 2013 en términos de abonados.

### c) *Estructura de la oferta en Alemania*

En el momento de notificarse la operación de concentración existían en Alemania cuatro redes de comunicaciones electrónicas móviles.

<sup>12</sup> Inicialmente esta red era propiedad de Meteor, hasta que fue adquirida por Eircom en 2005.

<sup>13</sup> Las concesiones de las frecuencias en 900 MHz y 1.800 MHz expiraban en 2013, y las de 2.100 MHz en 2022.

<sup>14</sup> Un OMV alojado en la red de O2 que está controlado conjuntamente por O2 y Tesco.

El primero en entrar fue Deutsche Telekom, como antiguo monopolista de estos servicios. En el año 2000 entró en el mercado alemán Vodafone (tras comprar a Mannesmann, que había entrado en 1992); en 1993 se incorporó E-Plus y en 2006 Telefónica Deutschland (tras la compra de Viag Interkom/O2, que había entrado en 1995).

Los cuatro operadores de red disponen de espectro en las bandas de 900 MHz, 1.800 MHz, 2.000 MHz y 2.600 MHz, si bien Telefónica Deutschland y E-Plus disponen individual y conjuntamente de un espectro más reducido en la banda de 900 MHz. En 800 MHz disponen de espectro Deutsche Telekom, Vodafone y Telefónica Deutschland.

Además, hay que tener en cuenta que una parte significativa de las concesiones de frecuencias en 900 MHz y 1.800 MHz expiran a finales de 2016, por lo que el regulador alemán prevé subastarlo a principios de 2015.

Los cuatro operadores de red han desplegado redes propias 4G, si bien el despliegue de Telefónica Deutschland y E-Plus es más lento que el de Deutsche Telekom y Vodafone.

El mercado de comunicaciones electrónicas móviles alemán es el mayor de la Unión Europea, tanto en términos de abonados como de ingresos.

En términos de líneas, las tarjetas de prepago tienen un peso muy relevante, del 40-50 por 100. Sin embargo, en términos de ingresos el peso de los clientes finales prepago es mucho más reducido, del 10-20 por 100.

En función de la cuota de mercado en líneas en 2013, Deutsche Telekom es el primer operador, con 20-30 por 100, Vodafone el segundo, con 15-25 por 100, E-Plus el tercero, con 15-25 por 100, y Telefónica Deutschland el cuarto, con 10-20 por 100.

No obstante, en términos de ingresos la cuota de E-Plus y Telefónica Deutschland cae por su mayor peso relativo en el segmento prepago.

Tras la concentración la entidad resultante se configurará como primer operador en líneas, pero tercero en ingresos, aunque a poca distancia de los otros dos operadores de red.

Por otra parte, en Alemania existe un número importante de OMV. Sin embargo, es necesario diferenciar entre OMV completos (con red *core* propia y mayor capacidad de diferenciación) de los OMV no completos (que no tienen red propia y dependen de su *host* de forma más significativa).

Los OMV completos existentes en Alemania en el momento de la concentración eran OnePhone, Sipgate, Lycamobile, Lebara y Truphone, pero tienen conjuntamente una cuota muy reducida (0-5 por 100) en términos de abonados e ingresos en 2013.

En cambio, había unos 20 OMV no completos en Alemania, que se benefician de la existencia de obligaciones regulatorias para obtener servicios de acceso y originación de comunicaciones electrónicas móviles. Entre los mismos destacan Freenet (10-15 por 100 de cuota en líneas en 2013, y con acuerdos con los cuatro operadores de red), 1&1 (0-5 por 100 de cuota en



líneas en 2013, y con acuerdos con Vodafone y E-Plus) y Drillisch (0-5 por 100 de cuota en líneas en 2013, y con acuerdos con Vodafone y Telefónica Deutschland).

La mayor parte de las líneas e ingresos de estos OMV se obtienen utilizando las redes de Vodafone y de Deutsche Telekom.

### 3. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN

En las tres operaciones de concentración la Comisión Europea hace un análisis muy similar de los efectos de las mismas sobre la competencia efectiva, sin perjuicio de algunas diferencias, que responden a las características específicas de los mercados afectados en Austria, Irlanda y Alemania.

Estos análisis se centran en el mercado minorista de comunicaciones electrónicas móviles, si bien en algunos casos también se incide en los efectos de las operaciones de concentración sobre el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas al por mayor en redes públicas de telefonía móvil.

Las similitudes en los análisis se deben a que en las tres concentraciones los mercados afectados tienen una estructura oligopolística, con fuertes barreras para la entrada de nuevos operadores de red móvil.

Los problemas de competencia detectados por la Comisión Europea son de naturaleza fundamentalmente unilateral y horizontal, al pasar de cuatro a tres operadores de red en todos los casos, y derivan principalmente de la pérdida de la presión competitiva de las partes de las operaciones de concentración en los mercados afectados.

En este sentido, conviene destacar que en las tres concentraciones se suelen ver implicados los operadores de red más pequeños de los mercados afectados (el cuarto compra al tercero en Austria; el cuarto al segundo en Irlanda y el cuarto al tercero en Alemania) y que la entidad resultante de las mismas normalmente no llega a ser el primer operador de los mercados afectados o aun siéndolo, se sitúa a poca distancia de sus competidores.

Por ello, los problemas de competencia detectados por la Comisión Europea no derivan de que el poder de mercado de la entidad resultante en las tres concentraciones se refuerce muy significativamente, sino de los efectos que tiene sobre la dinámica competitiva en los mercados afectados la desaparición como operadores independientes de las partes de la concentración.

Para ello, la Comisión Europea tiene en cuenta que las partes de cada operación suelen ser operadores muy dinámicos, que compiten con estrategias de precios y productos comerciales agresivos, y cuya presión competitiva va más allá de la que refleja su cuota de mercado, siendo muy significativa en todos o algunos de los segmentos de la demanda de los servicios minoristas de comunicaciones electrónicas móviles.

En particular, la entidad resultante tiene menos incentivos a actuar agresivamente en el mercado, porque ésta pasa a contar con una escala muy parecida a la de sus principales competidores y podría verse forzada a trasladar las mejores condiciones comerciales que venía ofreciendo a una base de clientes más amplia, lo que le perjudicaría.

Asimismo, la Comisión Europea también toma en consideración que las partes de cada concentración suelen ser competidores cercanos, con elevadas tasas de trasvase de clientes entre los mismos.

Adicionalmente, como consecuencia de la estructura oligopolística de los mercados afectados, la Comisión Europea tiene presente que el resto de competidores de red tendrían pocos incentivos a contrarrestar subidas de precios que pudiese aplicar la entidad resultante, pues las mismas beneficiarían a todos los operadores de red, dadas las elevadas barreras a la entrada existentes y la falta de poder compensatorio de la demanda.

En el caso irlandés, la Comisión Europea tuvo en cuenta que tras la operación de concentración el operador de red más pequeño, Eircom, pasaría a depender significativamente de la entidad resultante, como consecuencia de su acuerdo previo de compartición de infraestructuras pasivas y activas de red móvil con O2, lo que podría ser utilizado por Three para disciplinar la presión competitiva de Eircom, con la amenaza de bloquear o poner término a este acuerdo de compartición.

Respecto a las barreras a la entrada, la Comisión Europea consideró que la entrada de nuevos operadores de red de comunicaciones electrónicas móviles en los mercados afectados era muy poco probable, dada la falta de disponibilidad de espectro, los costes de despliegue de nuevas redes, la necesidad de disponer acuerdos de itinerancia nacional para comenzar a operar, etcétera.

Por otra parte, la Comisión Europea consideró que los OMV existentes o potenciales entrantes en los distintos mercados no podían compensar la pérdida de presión competitiva que generaba la desaparición de un operador de red, teniendo en cuenta las condiciones mayoristas que recibían antes de la operación de concentración, los menores incentivos de los operadores de red que quedaban tras las concentraciones a dar condiciones mayoristas atractivas, la elevada dependencia de los OMV respecto a los operadores de red y las dificultades de los OMV para ganar cuota de mercado.

Para reforzar su análisis, la Comisión Europea modelizó en las tres concentraciones la posible evolución de los precios tras la concentración, teniendo en cuenta los precios, márgenes, coeficientes de cambio de clientes observados en el mercado y varios supuestos de demanda.

En el caso austriaco, la conclusión del modelo de la Comisión Europea es que la operación propuesta daría lugar a un importante aumento de los precios en los distintos segmentos afectados, especialmente en el de pospago, con subidas del 10-20 por 100.

En el caso irlandés, las subidas de precios estimadas por los modelos de la Comisión Europea eran del 3-4 por 100 en el mercado minorista general y del 4-6 por 100 en el segmento de postpago.

En el caso alemán, la Comisión Europea estimó en sus modelos unas subidas de precios en el rango entre el 5-8 por 100, siendo superiores en prepago (9-15 por 100) que en postpago (4-6 por 100).

Un aspecto del análisis de la Comisión Europea que presenta grandes divergencias en los tres casos es el enfoque dado al estudio de los posibles efectos coordinados derivados de la operación de concentración.

En el caso austriaco, la Comisión Europea consideraba que la estructura oligopolística de los mercados afectados podría generarlos, pero los descarta sin justificar las razones.

En el caso irlandés, la Comisión Europea hizo un análisis más detallado y consideró que la concentración podía hacer más probable y sostenible la coordinación entre los tres operadores de red, pero a la vez tuvo en cuenta que el menor tamaño y la diferente estructura de costes de Eircom podían incentivar a este operador a desviarse de dicha coordinación.

En el caso alemán, la Comisión Europea volvió a descartar estos efectos coordinados sin aportar razones detalladas.

No obstante, en los tres casos la Comisión Europea señalaba que no era necesario pronunciarse de forma definitiva sobre la existencia de estos efectos coordinados, pues consideraba que los compromisos presentados resolverían también los potenciales problemas de competencia derivados de los mismos.

Por último, las notificantes consideraban que las operaciones de concentración daban lugar a eficiencias derivadas, entre otras cuestiones, de la mejor calidad o cobertura de las redes, sinergia en equipamientos e infraestructuras, ahorros de costes comunes y de comercialización, etc. Sin embargo, la Comisión Europea descartó que estas supuestas eficiencias compensasen los problemas de competencia de las operaciones de concentración. En muchos casos, la Comisión Europea consideró que las eficiencias no eran específicas de la operación de concentración y no se trasladarían de forma suficiente a los consumidores. Además, en todos los casos, la Comisión Europea consideró que las notificantes no habían cuantificado ni acreditado de forma suficiente dichas eficiencias.

#### 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS COMPROMISOS ACEPTADOS

En las tres operaciones de concentración, la Comisión Europea autorizó las mismas subordinándolas al cumplimiento de determinados compromisos presentados voluntariamente por las notificantes.

Los compromisos aceptados en las tres operaciones de concentración siguen un esquema similar, si bien presentan algunas diferencias significativas, ya sea por las circunstancias específicas del caso o por la mayor experiencia adquirida por la Comisión Europea.

En los tres casos la justificación subyacente a los compromisos es muy similar. Éstos buscan propiciar la entrada de nuevos operadores de comunicaciones electrónicas móviles o reforzar a operadores alternativos ya presentes en los mercados, de tal manera que puedan desarrollar una presión competitiva adicional que contrarreste la pérdida de dinámica competitiva que genera la operación de concentración.

Esta entrada se busca facilitar a través de una doble vía secuencial. En primer lugar, propiciando la aparición de nuevos OMV sobre la base de la red de la entidad resultante o el refuerzo de los OMV ya existentes.

Posteriormente, se persigue posibilitar que se desarrolle un nuevo operador de red en cada país, a través de la cesión de activos de la entidad resultante, fundamentalmente derechos de uso de espectro radioeléctrico y venta o compartición de infraestructuras pasivas. Sin embargo, esta segunda vía es opcional y sólo se aplicará efectivamente si algún operador lo solicita.

A continuación se van a analizar más detalladamente los compromisos aceptados en cada uno de los casos, así como de su grado de implementación efectiva hasta la fecha de redacción de este artículo en octubre de 2014.

#### A. COMPROMISOS CASO AUSTRIACO (M.6497)

##### a) *Entrada de nuevos OMV*

El compromiso fundamental en esta concentración era propiciar la entrada de un nuevo OMV en el mercado austriaco, teniendo en cuenta que hasta la fecha sólo Vectone existía como OMV independiente, orientado al segmento de nicho de llamadas internacionales por inmigrantes.

Por ello, H3G Austria se comprometió a no ejecutar la operación de concentración hasta que no hubiese llegado a un acuerdo con un nuevo OMV, previamente autorizado por la Comisión Europea.

Este acuerdo fue firmado entre H3G Austria y UPC (perteneciente al grupo Liberty Global) en octubre de 2012, con carácter previo a la autorización de la operación de concentración.

Adicionalmente, H3G Austria se comprometía a dar acceso mayorista a su red hasta 16 OMV, durante un periodo de diez años, con un techo equivalente al 30 por 100 de la capacidad de la red de comunicaciones electrónicas móviles de la entidad resultante. Este techo de capacidad se iría actualizando según la evolución de los tráficos de voz, mensajes cortos y datos del mercado austriaco.

H3G Austria dejaría de tener esta obligación de dar acceso mayorista a nuevos OMV (aunque tendría que respetar los contratos preexistentes) si entrase en el mercado austriaco un nuevo operador de red o si se hiciese efectivo su compromiso de desinvertir espectro.

Los servicios de acceso que H3G Austria daría a estos OMV (incluido UPC) se basan en una oferta de referencia, que cubre todas las tecnologías actuales o futuras (2G, 3G y 4G) que pueda comercializar H3G Austria, y sólo pueden ser utilizados por los OMV para dar servicio a los clientes finales.

En esta oferta de referencia los precios mayoristas se establecen en términos de capacidad efectivamente consumida. Así, estos precios se fijan en base al número y duración de las llamadas de voz, número de mensajes cortos o volumen de datos<sup>15</sup> canalizados por el OMV a través de la red de H3G. También se incluyen descuentos por volumen agregado anual de pagos en años sucesivos, y un mecanismo de indexación para reflejar los cambios de los precios a nivel general del mercado austriaco o en los precios de H3G Austria.

#### b) *Desinversión de espectro*

H3G Austria se comprometió a ofrecer la posibilidad de desinvertir 10 MHz pareados en la banda 2.600 MHz a un nuevo operador de red entrante en el mercado austriaco, teniendo en cuenta que el regulador austriaco había pre-reservado asimismo 10 MHz pareados contiguos en la banda 800 MHz, para un posible nuevo entrante en la subasta de espectro que iba a tener lugar en septiembre de 2013, en la que también se ofertaban frecuencias en las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz.

Asimismo, H3G Austria se comprometía a ofrecer a este nuevo entrante un contrato de itinerancia nacional, derechos de acceso preferente a sus emplazamientos de cara a la instalación de equipos de red por parte del nuevo entrante, así como la posibilidad de comprar emplazamientos redundantes de la entidad resultante.

Este compromiso sólo sería efectivo si entraba un nuevo operador de red en la subasta de espectro de septiembre de 2013.

#### c) *Implementación de los compromisos*

La implementación de los compromisos ha sido muy limitada en este caso.

Por una parte, a pesar de que cuenta con el contrato de acceso a la red de H3G Austria como OMV desde 2012, en octubre de 2014 UPC todavía no había lanzado una oferta comercial propia de servicios de comunicaciones electrónicas móviles en Austria. Adicionalmente, hasta esa misma fecha de

<sup>15</sup> En este caso se ofrecen dos opciones, pago por unidades o pago según niveles de consumo.

octubre de 2014 ningún otro OMV había entrado en el mercado austriaco utilizando la red de H3G Austria (en base a los compromisos ofertados), aunque no se puede descartar que más adelante algún OMV, además de UPC, pueda incorporarse por esta vía.

Por otra parte, ningún nuevo entrante se presentó a la subasta de espectro de septiembre de 2013 que convocó el regulador austriaco, por lo que los compromisos de desinversión de espectro han dejado de estar vigentes en la práctica.

Al final de 2013, tal como se recoge en el informe anual del regulador austriaco<sup>16</sup>, A1 (incluyendo Yesss!) tenía un 43 por 100 del mercado de comunicaciones móviles en términos de abonados y H3G Austria (incorporando Orange Austria) el 26 por 100. T-Mobile continuaba siendo el segundo operador móvil con un 31 por 100 del mercado. Asimismo, el regulador austriaco ha indicado en ese informe que en último trimestre de 2013 se ha producido una subida de los precios medios del 9-10 por 100.

Por otra parte, el informe de implementación del marco regulatorio comunitario de las comunicaciones electrónicas en Austria, elaborado por la Comisión Europea en 2014<sup>17</sup>, indica que tras la ejecución de la operación de concentración en Austria los operadores han comunicado que se han incrementado los precios medios efectivos cobrados, si bien estos precios en Austria pueden ser considerados todavía entre los más bajos de la Unión Europea. Según este mismo informe, como resultado de los remedios impuestos a H3G Austria, es probable que se incorporen al mercado dos nuevos OMV en 2014, si bien no los identifica.

## B. COMPROMISOS CASO IRLANDÉS (M.6992)

### a) *Entrada de nuevos OMV*

En esta operación de concentración los compromisos buscan asegurar la entrada de dos OMV a través de la red de la entidad resultante, cada uno de ellos con una escala mínima.

A diferencia del caso austriaco, en esta concentración se establecen condicionantes adicionales y se modifica el sistema de facturación a los OMV por el acceso mayorista, de tal manera que se incentive a que la entrada de los OMV sea rápida y efectiva, así como que su actuación en el mercado minorista sea lo más independiente posible de la entidad resultante.

En particular, los OMV adquieren derechos de uso sobre una capacidad fija de la red de comunicaciones electrónicas móviles de la entidad resultante en términos de tráfico o ancho de banda disponible para voz, mensajes cortos y datos. Esta capacidad se calcula como un porcentaje de la capaci-

<sup>16</sup> [https://www.rtr.at/de/komp/KBericht2013/32194\\_C-Report\\_2013.pdf](https://www.rtr.at/de/komp/KBericht2013/32194_C-Report_2013.pdf) (p. 192).

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/2014-report-implementation-eu-regulatory-framework-electronic-communications>.

dad total disponible de la red de comunicaciones electrónicas móviles de la entidad resultante en Irlanda y se va adaptando según aumenta la capacidad total de esta red móvil. Por ello, los OMV pagan cantidades fijas, no vinculadas al uso efectivo, debiendo ser los precios acordados razonables y resultado de la negociación entre Three y el OMV.

Los derechos de uso adquiridos (en términos de porcentaje sobre la capacidad total) y los pagos a realizar por el OMV se van ajustando año a año durante un periodo inicial de cinco años, hasta alcanzar el tope de la cantidad acordada en el quinto año.

De esta forma, los OMV tienen incentivos a comenzar a prestar servicios lo más rápidamente posible y hacer uso efectivo de la capacidad adquirida.

La duración de los contratos con los OMV es de cinco años, renovables por otros cinco a instancias del OMV. Asimismo, los OMV tienen la posibilidad de incrementar las cantidades inicialmente contratadas hasta un límite máximo del 15 por 100 de la capacidad de la entidad resultante. Esto es, Three ha ofrecido a los dos OMV hasta un máximo del 30 por 100 de la capacidad de su red móvil en Irlanda bajo este compromiso.

El contrato con el primer OMV tenía que ser firmado y autorizado por la Comisión Europea antes de la ejecución de la operación de concentración, incluyendo un mínimo de compra del (CONFIDENCIAL) por 100 a completar en cinco años. Asimismo, este OMV tenía la opción de adquirir la marca de O2 Irlanda «48» y su cartera de clientes.

El contrato con el segundo OMV tenía que ser también firmado y autorizado por la Comisión Europea en un determinado plazo desde la ejecución de la operación de concentración, incluyendo un mínimo de compra del (CONFIDENCIAL) por 100 a completar en cinco años. Si esta contratación no se produjese en ese plazo, un Administrador independiente se ocuparía de negociar esta contratación.

#### b) *Desinversión de espectro*

Al objeto de facilitar que uno de los dos OMV que se benefician del compromiso de acceso (pero no ambos) pueda pasar a ser un operador de red, Three se comprometió a desprenderse de espectro en favor de uno de los dos OMV. El espectro ofrecido es el siguiente:

- a) 5 MHz pareados en la banda 900 MHz (13 de julio de 2015 a 12 de julio de 2030).
- b) 10 MHz pareados en la banda 1.800 MHz (13 de julio de 2015 a 12 de julio de 2030).
- c) 10 MHz pareados en la banda 2.100 MHz (hasta 24 de julio de 2022).

El operador OMV que estuviera interesado deberá demostrar tener un plan de negocio concreto para llegar a ser operador de red en un plazo ra-

zonable. La opción para adquirir el espectro ofrecido es válida durante diez años a partir del 1 de enero de 2016.

c) *Compromisos del acuerdo con Eircom*

Este compromiso implicaba que Three ofrecería a Eircom modificar su acuerdo previo con O2 para la compartición de emplazamientos e infraestructuras activas de sus redes móviles. Las modificaciones ofertadas mejorarían y ampliarían el alcance del acuerdo y ayudarían a reforzar la capacidad competitiva de Eircom y reducir su dependencia respecto a su acuerdo de itinerancia nacional con Vodafone.

d) *Implementación de los compromisos*

Los compromisos de acceso mayorista se han implementado muy rápido, ya que en julio de 2014 la Comisión Europea aprobó la entrada de UPC como el primer OMV y la de Carphone como el segundo OMV.

UPC es un operador de cable en Irlanda con 530.600 conexiones activas (en marzo 2014), y está controlado por Liberty Global, un operador de cable internacional que presta servicios en más de 14 países (12 de ellos en Europa). De hecho, UPC es el mismo operador que ha firmado también un acuerdo de OMV sobre la red de H3G Austria en aplicación de los compromisos de la concentración austriaca. En todo caso, Liberty Global ya es OMV en Bélgica, Alemania, Hungría, Polonia, Holanda, Reino Unido y Suiza.

Carphone pertenece al grupo Carphone Warehouse, el mayor vendedor de dispositivos móviles y servicios relacionados en Europa.

Por otra parte, en agosto de 2014 Three y Eircom firmaron un nuevo acuerdo de compartición de emplazamientos e infraestructuras activas de sus redes móviles, en línea con los compromisos ofrecidos en la operación de concentración.

C. COMPROMISOS CASO ALEMÁN (M.7018)

a) *Entrada de nuevos OMV*

Este compromiso sigue un esquema similar al compromiso equivalente del caso irlandés, en la medida que el acceso a los OMV se hace sobre la base de capacidad de la red de comunicaciones electrónicas móviles de la entidad resultante.

Telefónica Deutschland se comprometió a llegar a acuerdos con hasta tres posibles OMV, vendiendo un 20 por 100 de la capacidad total de la red de comunicaciones electrónicas móviles bajo control de la entidad resultante para dar servicios de voz, mensajes cortos y datos. También se daría a



los OMV una opción para comprar un 10 por 100 adicional de la capacidad total. Esta capacidad se va incrementando conforme a la evolución de la capacidad de la red de móvil de la entidad resultante. Los precios y condiciones comerciales acordados deben ser razonables y han de establecerse tras una negociación entre Telefónica Deutschland y cada OMV.

Si en el primer acuerdo con un OMV ya se alcanzase el compromiso de compra del todo el 20 por 100, así como para la opción de compra de capacidad adicional hasta un 10 por 100, Telefónica Deutschland no tendría que negociar el acceso de ningún otro nuevo OMV.

En la capacidad de compra obligatoria no podría incluirse la base de clientes actuales del OMV si éste ya estuviese alojado en la red de Telefónica Deutschland o E-Plus, pero esos clientes sí se tendrían en cuenta respecto al 10 por 100 de capacidad adicional.

Los contratos tienen una duración de cinco años, prorrogables por cinco años más a instancias de los OMV, y la capacidad adquirida se incrementa gradualmente los tres primeros años hasta alcanzar en 2018 el máximo contratado.

Los compromisos prevén penalizaciones por superación de la cantidad contratada o por uso excesivo de la red por parte de los clientes minoristas del OMV en relación con el uso realizado por los clientes minoristas de Telefónica Deutschland.

La firma y autorización de estos acuerdos por la Comisión Europea se debía producir con carácter previo a la ejecución de la operación de concentración.

#### b) *Desinversión espectro*

Mediante este compromiso, Telefónica Deutschland se comprometía a facilitar la entrada al mercado alemán de un cuarto operador de red hasta el final de 2014. Si no recibiera escrito de intenciones de un potencial nuevo operador de red, a partir del 1 de enero de 2015 sólo se podrían acoger a este compromiso los OMV que se hubiesen beneficiado del compromiso anterior.

Los componentes que Telefónica Deutschland ofrecía son:

- a) Desinvertir espectro para la cobertura de clientes metropolitanos en red urbana, con 10 MHz pareados en la banda 2.100 MHz para 3G, que expiran en el año 2020, así como 10 MHz en la banda 2.600 MHz para 4G, que expiran en 2025.
- b) Itinerancia nacional para 2G/3G/4G desde el primer momento de la provisión de servicios a todo el país, tanto en zonas urbanas como rurales.
- c) Infraestructuras en las áreas urbanas mediante la posibilidad de alquilar o compra de emplazamientos y compartición de elementos pasivos (esta oferta es válida hasta el final de 2016).

- d) Compra de tiendas o puntos de distribución en áreas urbanas (esta oferta es válida hasta el 30 de junio de 2015).

c) *Mantenimiento de los contratos con OMV*

Telefónica Deutschland se compromete a extender hasta 2025 la obligación de dar acceso mayorista a todos los OMV con los que actualmente Telefónica Deutschland o E-Plus tienen acuerdos (para 2G y 3G), así como a facilitar la migración de clientes de los actuales OMV en caso de cambio de *host* o de modelo de negocio.

El acceso a 4G para estos OMV no estaría disponible hasta transcurridos doce meses desde el lanzamiento del último OMV que contrate capacidad.

d) *Implementación compromisos*

En agosto de 2014 la Comisión Europea aprobó el acuerdo de Telefónica Deutschland con Drillisch, por el que este operador compraba toda la capacidad ofrecida en el compromiso de acceso a un OMV.

De esta forma, Drillisch se compromete a comprar el 20 por 100 de la capacidad disponible de la red consolidada de la entidad resultante, pudiendo optar a un 10 por 100 de capacidad adicional, de la que se deducirá la capacidad que se comprometía a comprar para sus clientes actuales bajo este acuerdo, ya que Drillisch venía operando como OMV bajo acuerdos mayoristas con Telefónica Deutschland y Vodafone.

Por otra parte, cabe señalar que la Comisión Europea ha considerado que el compromiso de desinversión de espectro por sí mismo es insuficiente para posibilitar la entrada de un nuevo operador de red, dada la cantidad y calidad del espectro desinvertido, pero que el mismo puede resultar efectivo en conjunción con la subasta de espectro que el regulador alemán prevé convocar en la primera mitad de 2015.

## 5. VALORACIÓN DE LOS COMPROMISOS ACEPTADOS

En los tres casos el objetivo final de los compromisos aceptados por la Comisión Europea era el mismo: propiciar la entrada de uno o varios operadores de comunicaciones electrónicas móviles que ejerciesen una presión competitiva significativa en el mercado minorista.

Sin embargo, la configuración de los compromisos ha ido variando en el tiempo en cada concentración, lo que refleja el reconocimiento implícito por la Comisión Europea de que existían aspectos importantes en los compromisos del caso austriaco que era necesario corregir.

Así, en el caso austriaco se abre la puerta a que pueda entrar un número significativo de OMV, pero no se asegura suficientemente que esta entrada

se produzca, tampoco se garantiza el uso efectivo de la capacidad puesta a disposición de estos OMV ni se promueve que estos OMV alcancen individualmente una escala mínima suficiente que permita plantear una presión competitiva significativa, compensatoria de la pérdida de dinámica competitiva derivada de la concentración.

Además, la remuneración del acceso según el uso efectivo, fijado en un determinado nivel en los compromisos, no ha dado lugar a ninguna entrada efectiva hasta la fecha por parte de nuevos OMV (aunque está anunciada), probablemente porque estos precios estaban situados en un nivel demasiado elevado y se reducían poco según el OMV aumentaba su escala. Esto implicaría unos altos costes marginales de adquisición de cada nuevo abonado, que desincentivan la entrada y el crecimiento de los operadores alternativos.

Todo ello en un contexto en el que los mercados de comunicaciones electrónicas móviles están sufriendo cambios significativos en las políticas comerciales, entre otras razones por la mayor penetración de las ofertas empaquetadas fijo-móvil. Por ello, la falta de adaptabilidad de las políticas comerciales que genera este sistema de remuneración por uso efectivo también resulta un obstáculo relevante a la aplicación práctica de este compromiso.

Esto puede explicar por qué incluso en el caso de UPC, que dispone de un acuerdo de acceso firmado desde octubre de 2012, este operador no habría entrado en el mercado de comunicaciones electrónicas móviles austriaco dos años después.

Por lo que respecta a los compromisos relativos a la desinversión de espectro, los mismos también han demostrado ser poco eficaces para promover la entrada de un nuevo operador de red móvil en Austria.

Esto se debe a que la naturaleza y cantidad del espectro a desinvertir en el caso austriaco (en la banda de 2.600 MHz), es poco adecuada para desplegar una red móvil más allá de zonas puntuales de entornos urbanos con picos de demanda de datos muy elevados.

Asimismo, la subasta de espectro del regulador austriaco en 2013 tampoco incentivaba la entrada de nuevos operadores, pues no había margen suficiente para que los nuevos OMV se desarrollasen y alcanzasen la escala suficiente como para plantearse afrontar los riesgos y los costes que implican la adquisición del espectro en una subasta y el despliegue de una red móvil nueva.

Por ello, se puede concluir que los compromisos en el caso austriaco han sido por el momento totalmente ineficaces y que los efectos perjudiciales de la concentración parecen estarse sustanciando, como demuestra la subida del 9-10 por 100 de los precios medios efectivos de los servicios de comunicaciones electrónicas móviles en Austria, en el último trimestre de 2013.

En el caso irlandés, la Comisión Europea demuestra que ha aprendido de los errores de diseño en los compromisos del caso austriaco, pues

rechazó la primera propuesta de compromisos del grupo H3G (que era el comprador en ambas concentraciones), que seguía una línea muy similar a los compromisos que sí fueron aceptados para Austria.

Los compromisos de acceso de OMV recogen dos modificaciones muy significativas.

Por una parte, se constata que lo relevante no es permitir la entrada de un número elevado de OMV, sino asegurar que los OMV que entren en el mercado alcanzan una escala mínima suficiente para plantear una presión competitiva significativa.

Por otra parte, al establecer un pago por capacidad bajo un calendario definido, se generan incentivos para que la entrada del nuevo OMV sea inmediata y para que éste busque incrementar su cuota de mercado con el fin de beneficiarse de las economías de escala que genera el pago por capacidad fijo.

Adicionalmente, con el sistema de pago por capacidad se da al OMV una independencia muy significativa a la hora de configurar sus ofertas comerciales minoristas y de adaptarse a los posibles cambios en las estrategias comerciales y dinámicas competitivas de los mercados de comunicaciones electrónicas.

Asimismo, es positiva para la competencia efectiva en Irlanda la identidad de los OMV que se han beneficiado de este compromiso y, en particular, el hecho de que esté implicado UPC, que cuenta con una base muy relevante de clientes de comunicaciones electrónicas fijas en Irlanda, lo que le puede ayudar a dinamizar los mercados de comunicaciones electrónicas de este país, entre otras vías, a través de las ofertas convergentes fijo-móvil.

En lo que se refiere al compromiso de desinversión de espectro, la implementación práctica del mismo es mucho más viable, gracias a la cantidad y calidad del espectro a desinvertir, el margen temporal de diez años para poder hacerlo efectivo y el hecho de que los potenciales compradores (los OMV beneficiarios del compromiso de acceso) dispondrían de una base de clientes de comunicaciones electrónicas móviles en Irlanda significativa y podrían utilizar el acuerdo de compra de capacidad para permitir un despliegue ordenado de una red propia sin perder en ningún momento la capacidad de comercializar una oferta minorista atractiva con cobertura nacional.

En todo caso, no se puede dejar de señalar que la aplicación práctica de este compromiso de desinversión de espectro no está asegurada, si bien su existencia refuerza la posición competitiva de los OMV que se benefician del compromiso de acceso, en la medida que les proporciona una posible alternativa de futuro.

Los compromisos del caso alemán siguen un esquema similar al caso irlandés, pero presentan algunas diferencias que pueden debilitar su efectividad.

En lo que respecta al compromiso de acceso de OMV a través de la compra de capacidad, la implementación efectiva del mismo (la compra de toda la capacidad por Drillisch), refuerza la capacidad competitiva de este OMV más allá de la presión competitiva que habría existido si hubiesen sido tres OMV los beneficiarios de este compromiso de acceso.

No obstante, la capacidad de Telefónica Deutschland de penalizar a Drillisch si los perfiles de tráfico de sus clientes difieren significativamente de los de Telefónica Deutschland puede limitar la capacidad de este OMV para plantear ofertas comerciales disruptivas, especialmente en los servicios de banda ancha móvil.

En lo que se refiere a los compromisos de desinversión de espectro y servicios conexos, tanto la cantidad y calidad del espectro a desinvertir como el calendario para implementarlo en conjunción con la subasta de espectro por parte del regulador alemán (2015), limitan significativamente la probabilidad de que estos compromisos se lleguen a aplicar en la práctica en comparación con el caso irlandés.

## 6. CONCLUSIÓN

Como se ha indicado en la introducción, las tres operaciones de concentración analizadas tienen lugar en el marco de un proceso de consolidación de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas móviles en la Unión Europea, principalmente en los dos últimos años.

Esta consolidación se justifica por los grandes operadores de comunicaciones electrónicas sobre la base de que los operadores europeos no disponen de suficiente escala en comparación con sus homólogos americanos o chinos y son víctimas de una excesiva regulación sectorial y de competencia, lo que les lleva a disponer de menores capacidades de inversión e innovación con unos retornos de capital más bajos, haciéndolos más débiles y siendo potenciales objetivos de compra por operadores no europeos con mayores escalas.

Sin embargo, este proceso de consolidación no está incrementando significativamente la escala de los operadores afectados, en la medida que en muchos casos la compra de redes móviles en un país es acompañada por desinversiones de redes móviles en otros países, como ha ocurrido en el caso de Telefónica (se ha reforzado en Alemania, pero ha abandonado Irlanda, República Checa y Eslovaquia).

La justificación implícita que los operadores implicados dan a las operaciones de concentración es que existe una tensión y cierta incompatibilidad entre inversión (para el despliegue de nuevas redes 4G) y competencia (en forma de mejores servicios y precios para los consumidores finales).

La Comisión Europea no ha aceptado esta tesis al analizar las operaciones de concentración, pero indirectamente sí está reconociendo que la competencia en redes puede ser menos ambiciosa de lo que inicialmente estaba previsto.

Así, las concesiones de licencias de espectro radioeléctrico, que se hicieron entre 1999 y 2001 para el despliegue de redes 3G de comunicaciones electrónicas móviles en Europa, preveían la existencia de un mayor número de redes: seis en el caso de Alemania y Austria; cinco en Italia, Reino Unido y Holanda; y cuatro en España y otros países.

Sin embargo, en Alemania y Austria, de los seis operadores de red en 2001 se ha pasado a tres. En Reino Unido e Italia, de cinco redes en 2000 a cuatro. En Irlanda de cuatro redes en 2005 a tres.

Las razones de este proceso de consolidación son múltiples, como se ha indicado en la introducción, pero el mismo está significativamente impulsado por las necesidades de espectro y los costes que implica el despliegue de una red 4G. En todo caso, este despliegue de redes 4G se ha visto facilitado por la introducción de la neutralidad tecnológica en las concesiones de espectro (*refarming* y reutilización de bandas), lo que aumenta el espectro que se puede dedicar a 4G/LTE, así como por las mejoras tecnológicas (*single RAN*, *LTE Advanced*) y el abaratamiento en el coste de despliegue de equipos de red.

En todo caso, este proceso de consolidación se produce al mismo tiempo que operadores de comunicaciones electrónicas de fuera de la Unión Europea se interesan por entrar en los mercados europeos, si bien esta entrada hasta la fecha se ha producido a través de la compra de operadores consolidados y no del despliegue de nuevas redes. Un ejemplo de ello es América Móvil (México), que desde 2012 ha hecho inversiones muy significativas, entrando e incrementando su participación en el capital social de Telekom Austria y KPN (Holanda).

Por otro lado, este proceso de consolidación también parece buscar detener las bajadas de ingresos de los operadores móviles, derivadas de las medidas regulatorias de reducción de los precios mayoristas de terminación y de la mayor competencia, como efectivamente está ocurriendo en el caso de Austria con la subida de los precios medios efectivos del 9-10 por 100 en el último trimestre de 2013.

La Comisión Europea ha intentado evitar que se produjese este último escenario, potenciando y reforzando la figura del OMV sin red propia como operador capaz de plantear una presión competitiva equiparable a la de un operador de red.

Aunque en el caso austriaco las deficiencias en los compromisos no han permitido conseguir la entrada efectiva de OMV con una capacidad competitiva significativa en Austria, los compromisos establecidos en los casos irlandés y alemán y su implementación práctica hasta el momento parecen indicar que los mismos pueden tener éxito, si bien será en los próximos años cuando se verifique en qué medida estos OMV que compran capacidad de la entidad resultante de las operaciones de concentración generan una presión competitiva significativa.

Esto dependerá, entre otros factores, de en qué medida los derechos de uso de hasta el 30 por 100 de la red de comunicaciones electrónicas móviles

de la entidad resultante serán suficientes para que los OMV puedan alcanzar, sin saturar la capacidad contratada, una escala mínima adecuada para plantear una presión competitiva significativa en el mercado.

En este sentido, este límite en la capacidad contratada plantea un doble riesgo. Si se establece en un nivel demasiado bajo, el OMV, al estar próximo a alcanzarlo, dejará de tener incentivos a plantear políticas comerciales agresivas que le permitan crecer, lo que podría contribuir al mantenimiento del *statu quo* o incluso a las subidas de precios en el mercado minorista. Si se establece en un nivel demasiado alto, el operador de red móvil que da el acceso podría perder sus incentivos a invertir suficientemente en su propia red, lo que debilitaría la capacidad competitiva tanto de este operador de red como la de los OMV con acceso a la misma.

En cambio, la Comisión Europea ha sido mucho menos estricta en relación con los compromisos de desinversión de espectro, que se configuran como un remedio complementario, cuya aplicación efectiva puede ser poco probable, aunque en el caso irlandés este remedio sirve como una alternativa de futuro para el modelo de negocio de los OMV que se benefician de la contratación del acceso por capacidad.

A la vista de todo lo anterior, se puede concluir que la Comisión Europea no ha buscado evitar o revertir el proceso de consolidación de operadores de red que se está produciendo en los distintos mercados nacionales de comunicaciones electrónicas móviles en Europa.

Sin embargo, la Comisión Europea no está dispuesta a dar vía libre a que este proceso de consolidación sirva para debilitar la dinámica competitiva en los distintos mercados nacionales, si bien parece que en el caso austriaco no ha tenido éxito para evitarlo.

De hecho, los compromisos en el caso irlandés pueden ser un patrón adecuado para futuras operaciones de concentración que impliquen el paso de cuatro a tres operadores de red móvil en otros países de la Unión Europea, aunque su efectividad sólo se verificará con el paso del tiempo.

Así, en la ejecución de los compromisos del caso irlandés se encuentra un elemento importante que no se da en los otros dos casos: la posibilidad real latente de que un OMV con éxito pueda llegar a configurarse como un nuevo operador de red en el futuro. Esta posibilidad no llegó a desarrollarse en Austria y es improbable que suceda en Alemania.

En todo caso, por la vía del control de concentraciones difícilmente se puede asegurar con eficacia que los operadores de red no utilicen el acaparamiento e infrautilización del espectro como barrera a la entrada para el desarrollo de nuevos operadores de red en un futuro, entre otras razones, porque sólo pueden establecerse obligaciones sobre las partes de la operación de concentración, y no sobre el resto de operadores de red.

De esta manera, para asegurar que los OMV tengan una opción factible de poder llegar a ser un operador con red con espectro propio en el caso de que consigan alcanzar una escala significativa, lo que daría viabilidad de

futuro a una estrategia comercial agresiva, probablemente sería necesario que los reguladores nacionales hiciesen uso de sus poderes de supervisión del uso eficiente del espectro para detectar situaciones de acaparamiento e infrutilización de dicho espectro por los operadores de red incumbentes y, en su caso, para retirar frecuencias infrutilizadas de cara a su adjudicación a nuevos operadores de red.