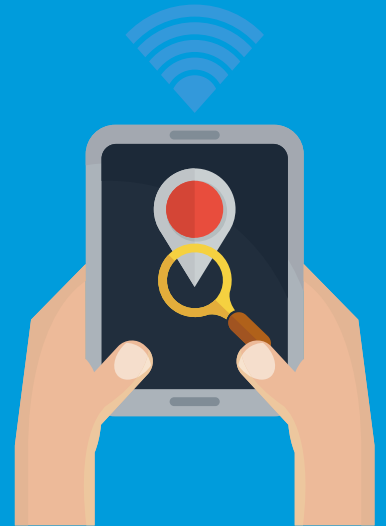


Concentraciones en el mercado europeo de las telecomunicaciones

Dos pasos hacia atrás, ¿uno hacia delante?

Carlos Pascual, Jaime Pingarrón



Introducción

La oleada de concentraciones que viene produciéndose en los últimos años en el sector de las telecomunicaciones europeo ha provocado la reducción en el número de operadores de cuatro a tres en la mayoría de los Estados miembros y ha supuesto para la Comisión Europea una prueba determinante para demostrar su capacidad de evaluación de este tipo de operaciones. Se trata de un sector estratégico para el devenir económico de la Unión, teniendo en cuenta las pretensiones comunitarias depositadas en la creación de un mercado único de telecomunicaciones¹.

La Comisión ha continuado empleándose a fondo a la hora de analizar las nuevas operaciones ocurridas en el sector. En este sentido, desde abril de 2015 el Ejecutivo comunitario ha analizado un total de siete operaciones de concentración entre las cuales, por primera vez en la última década, dos de ellas que implicaban la reducción en el número de operadores de cuatro a tres no han llegado a concluirse, debido a que las condiciones y remedios presentados por las partes no parecían disipar las preocupaciones en materia de competencia que las mismas suscitaban. Estas dos operaciones son, por un lado, la pretendida fusión entre los operadores TeliaSonera y Telenor² en Dinamarca, la cual fue retirada por las partes antes de que la Comisión tomase una decisión al respecto y, por otro, la operación³ de concentración entre los operadores Hutchison 3G y Telefónica UK (O2), prohibida por la Comisión el pasado mes de mayo.

Cabría argumentar que estas operaciones frustradas suponen dos pasos hacia atrás en la tendencia de consolidación de cuatro a tres operadores móviles experimentada en este mercado en la última década, al ser las dos primeras ocasiones en las que las condiciones presentadas por las partes no consiguen convencer a la autoridad comunitaria de competencia para obtener su beneplácito.

No son pocas las voces que reprochaban que la ya mencionada oleada de concentraciones ocurrida entre los años 2006 y 2014 en este sector parecía contar con excesivo seguidismo por parte de la Comisión. El nombramiento a finales de 2014 de la Comisaria de Competencia, Margrethe Vestager, coincidiendo con las dos operaciones frustradas, se ha asociado a un endurecimiento de la política comunitaria en materia de concentraciones en este sector, un cambio de rumbo que podría ligarse, a su vez, a la aparición de los primeros estudios y análisis empíricos relativos a los efectos derivados de las concentraciones ocurridas hace una década. Sin embargo, la recientemente publicada resolución Hutchison 3G / VimpelCom⁴ en Italia, podría suponer un paso adelante hacia la clarificación definitiva del nuevo paradigma en materia de condiciones requeridas para dar luz verde a futuras concentraciones en el mercado.

¹ Por ejemplo, en los asuntos M.7421 - Orange/Jazztel, M.7499 - Altice/Pt Portugal, M.7000 - Liberty Global/Ziggo o M. 7018 - Telefonica Deutschland/E-Plus, se puede leer: "[...] la Comisión tiene un interés particular en asegurar que la competencia es preservada en sectores como el de las telecomunicaciones fijas y móviles, que revisten una importancia crucial para el desarrollo económico de la Unión, como demuestra tanto la adopción de la Agenda Digital para Europa en 2010, así la del paquete de medidas sobre el mercado único de las telecomunicaciones en 2013". También en estos asuntos se puede leer: "[...] en Europa los mercados de telecomunicaciones se caracterizan tanto por un aumento constante de la convergencia de los servicios de telecomunicaciones como por la forma en que estos servicios se consumen y prestan. Esta evolución obliga a la Comisión a hacer uso de su capacidad de realizar evaluaciones paneuropeas y generales de las concentraciones que se producen en estos sectores"

² Asunto M.7419. TeliaSonera y Telenor.

³ Asunto M.7612. Telefónica UK (O2) y Hutchison 3G UK (H3G)

⁴ Asunto M.7758. Hutchison 3G Italy (H3G) y VimpelCom (WIND)

Las nuevas operaciones de concentración en el mercado europeo de las telecomunicaciones

Como se ha presentado en el apartado anterior, la Comisión ha analizado, desde enero de 2015, un total de siete operaciones de concentración en el sector europeo de las telecomunicaciones (Figura 1), de las cuales dos no han podido llegar a concluirse y las restantes cinco han sido aprobadas bajo la imposición de importantes remedios.

Estos remedios o condiciones necesarias pasan, en la mayoría de los casos, por la desinversión de activos clave por parte de las empresas fusionadas. El objetivo último es el de incrementar la presión competitiva, al facilitar la entrada a un nuevo operador suficientemente viable y competitivo a largo plazo o permitiendo a un operador ya existente mejorar su situación competitiva al adquirir los activos previamente desinvertidos.

Figura 1.- Operaciones de concentración en el sector de las telecomunicaciones desde 2015

Operación	Fecha decisión	País	Aprobado	Variación
ALTICE / PT PORTUGAL	Abril 2015	Portugal	Sí, sujeta a condiciones	Desinversión por parte de <i>Altice</i> de los negocios de telecomunicaciones <i>ONI</i> y <i>Cabovisão</i> .
ORANGE /JAZZTEL	Mayo 2015	España	Sí, sujeta a condiciones	Desinversión de red de fibra/ (FITH) que cubre entre 700.000 y 800.000 unidades domésticas, garantizando la entrada de un cuarto nuevo operador. Garantizar acceso mayorista a la red de cobre al comprador de la red de fibra óptica en un número ilimitado de líneas. Acceso mayorista a la red móvil de Orange al comprador de la red de fibra óptica en el caso de que éste no tuviese.
TELIASONERA / TELENOR / JV	Sept. 2015	Dinamarca	No. Retirada por las partes	Venta de espectro a un nuevo operador y alquilar hasta un 15% de su capacidad al nuevo competidor. Dar al nuevo competidor la posibilidad de comprar más de 30 tiendas minoristas en Dinamarca. Venta al nuevo operador de hasta el 40% de la infraestructura de red conjunta de ambos operadores.
LIBERTY GLOBAL / BASE BELGIUM	Feb. 2016	Bélgica	Sí, sujeta a condiciones	Venta de la participación de Liberty Global en el OMV <i>Mobile Vikings</i> al OMV/ <i>Medialaan</i> . Trasvase de los clientes de BASE al OMV <i>Medialaan</i> .
HUTCHISON 3G UK / TELEFÓNICA UK	Mayo 2016	Reino Unido	No	Dar acceso a uno o dos OMV's a una parte de la capacidad de red de la empresa creada. Desinversión de la participación de O2 en la JV del OMV <i>Tesco Mobile</i> , ofreciendo a ésta acceso mayorista a la capacidad de red de la empresa creada. Ofrecer un acuerdo de uso compartido de la red al OMV <i>Virgin Media</i> . Compromisos de comportamiento relacionados con la participación de ambas empresas en los acuerdos de uso compartido de la red MBNL y <i>Beacon</i> . Paquete de medidas para garantizar el acceso de los OMV's a la red 4G y tecnologías futuras.
VODAFONE / LIBERTY GLOBAL / DUTCH JV	Ago 2016	Holanda	Sí, sujeta a condiciones	Desinversión del negocio minorista de comunicaciones fijas en Holanda por parte de Vodafone.
HUTCHISON 3G ITALY / WIND / JV	Sept. 2016	Italia	Sí, sujeta a condiciones	Desinversión de suficientes activos para permitir la entrada de un nuevo OM en el mercado móvil italiano. En concreto: 1. Desinversión de 2x35Mhz en las frecuencias 3G y 4G. 2. Uso compartido de varios miles de estaciones móviles. 2. Uso compartido de la red móvil hasta que el nuevo operador sea capaz de desplegar su propia red móvil.

Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

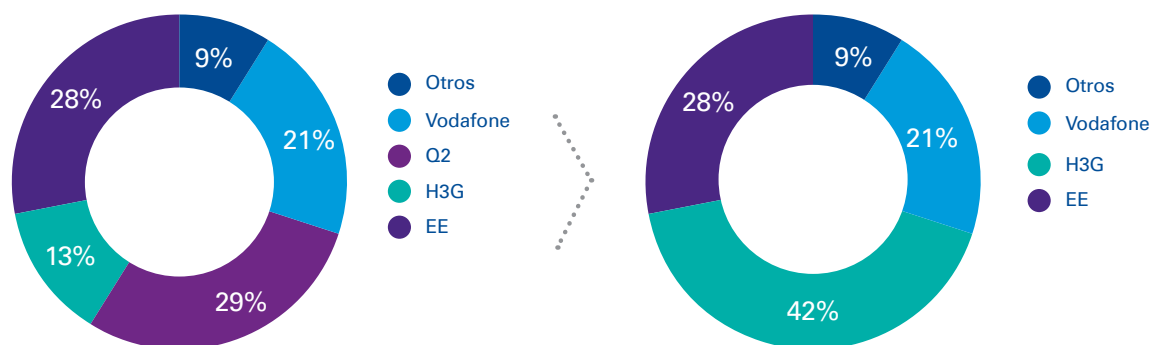
A continuación se analizan las tres operaciones estudiadas en los últimos meses por la Comisión que, por su especial relevancia y características diferenciadoras, permiten dibujar un esquema útil para comprender el posible rumbo que estaría tomando la Comisión Europea en materia de condiciones y remedios a la hora de dar luz verde a las mismas.

A. Asunto M.7612. Telefónica UK (O2) y Hutchison 3G UK (H3G)

Con fecha 30 de octubre de 2015, la Comisión Europea inició el análisis en profundidad⁵ de la operación de

concentración entre los operadores de telecomunicaciones móviles Hutchison 3G y Telefónica UK (O2), la cual habría supuesto la reducción en el número de operadores móviles en Reino Unido de cuatro a tres y la creación del mayor operador móvil del mercado británico. El análisis de esta operación se produjo de forma paralela al análisis que la Competition and Markets Authority (CMA) británica se encontraba realizando, desde principios de 2015, de la fusión entre los operadores EE Limited (EE) y BT Group plc (BT), la cual suponía la aparición de un gigante de las telecomunicaciones⁶ en Reino Unido y que fue aprobada sin condiciones por esta autoridad en enero de 2016.

Figura 2.- Situación previa y posterior a la fusión Hutchison 3G UK – Telefónica UK (O2) en Reino Unido Cuotas de mercado en número de clientes. Primer trimestre 2016.



Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de datos del mercado. Cuota de mercado en número de clientes en el primer trimestre de 2016.

Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido en la fusión entre EE y BT, en la operación H3G -Telefónica, la CMA británica ha presentado su oposición desde el principio, pidiendo a la Comisión Europea la remisión del asunto para su análisis, por encontrarse mejor posicionada que la primera. Sin embargo, el análisis de esta operación se ha mantenido en el seno de la Comisión, debido a las serias preocupaciones existentes en el órgano comunitario sobre la viabilidad de la misma⁸, derivado de los siguientes aspectos:

1. La adquisición habría supuesto la eliminación de la competencia existente entre dos fuertes competidores en el mercado de telefonía móvil del Reino Unido, lo que en última instancia podría haber llevado a una menor posibilidad de elección y calidad del servicio para los consumidores británicos.
2. La fusión podría haber perjudicado el desarrollo de la infraestructura de red móvil existente en Reino Unido, al provocar que la entidad fusionada hubiese sido parte de los dos acuerdos de uso compartido de la red existentes (MBNL y Beacon⁹).
3. La concentración habría provocado una reducción en el número de operadores móviles mayoristas capaces de dar acceso a operadores móviles virtuales, lo que podría haber dejado a los actuales y futuros operadores móviles virtuales en una situación de desventaja a la hora de negociar su acceso a la red mayorista.

⁵ Comisión Europea, nota de prensa de 30 de octubre de 2015: "Mergers: Commission opens in-depth investigation into Hutchison's proposed acquisition of Telefónica UK"

⁶ CMA (2015). "Request Pursuant to Article 9(2) of Council Regulation (EU) 139/2004": "BT is a UK-based communications services company, active in the provision of fixed-line and mobile communications services, broadband, TV products and services, and managed networked IT services. BT provides, on a wholesale basis, services to MNOs that enable these companies to connect their 'radio base stations' to their core network. These services are known as 'mobile backhaul services'. EE is an MNO operating exclusively in the UK, running the EE, Orange and T-Mobile brands. It offers mobile services (consisting of voice, messaging and data services), fixed voice and broadband services and pay TV services to retail customers. EE also provides wholesale access to its mobile network"

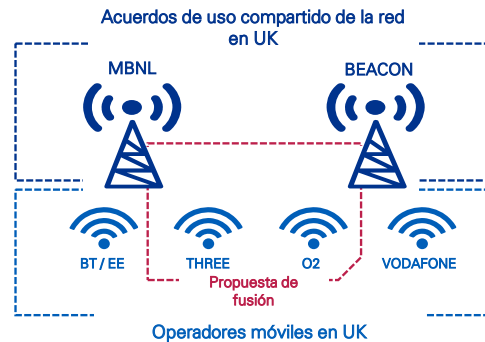
⁷ CMA (2015). "Request Pursuant to Article 9(2) of Council Regulation (EU) 139/2004"

⁸ Comisión Europea, nota de prensa de 4 de diciembre de 2015. "Mergers: Commission continues investigation of Hutchison 3G / Telefónica UK merger without referral to UK"

⁹ En Reino Unido existen dos grandes acuerdos de uso compartido de la red en Reino Unido: por un lado, EE y H3G (MBNL), y por otro, Vodafone y O2 (Beacon).

Figura 3.- Principales preocupaciones expuestas por la Comisión Europea en la operación Hutchison 3G (H3G) – Telefónica (O2) en Reino Unido

Al estar presente en ambos acuerdos de uso compartido de la red, la fusión THREE/O2 amenaza con debilitar las inversiones y calidad de la red



Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de infografías de la Comisión Europea

En este escenario, con fecha 11 de mayo de 2016, la Comisión Europea vetó la adquisición de Telefónica UK por parte de H3G, debido a que los remedios presentados¹⁰ por la última no parecían solventar las preocupaciones esgrimidas por la Comisión, no siendo capaces de prevenir el probable impacto negativo en precios y calidad, ya que¹¹:

- Las medidas dirigidas al fortalecimiento y desarrollo de los operadores móviles virtuales no habrían resultado ser suficientes para reemplazar la debilitada competencia en los mercados mayorista y minorista de telefonía móvil, como resultado de la operación.
- Dichas medidas no habrían podido resolver los problemas estructurales relacionados con los actuales acuerdos de uso compartido de la red en Reino Unido.
- Los remedios propuestos para garantizar el acceso a la tecnología 4G y futuras tecnologías a los operadores móviles virtuales habrían sido comercialmente poco atractivos para estos últimos.

Finalmente, cabe destacar que en la recientemente publicada decisión sobre la operación, la Comisión hace mención específica a la incertidumbre asociada a los remedios presentados por las partes. Así, en relación a la venta del 50% de las participaciones de O2 en el negocio de Tesco Mobile, la Comisión presenta sus dudas sobre la consecución de la misma, al no ser éste un remedio *upfront* y estar sujeto a diferentes variables inciertas. Por otro lado, aun cuando las partes habían presentado a candidatos con una significativa presencia y potencial en el

mercado británico, como Sky y Virgin, la Comisión también plantea sus dudas sobre la capacidad efectiva de éstos de convertirse en un nuevo operador completo (con red propia) independiente en el mercado.

Y es que, en este punto, la Comisión parece realizar un ejercicio de autocritica al mencionar el retraso experimentado en otras operaciones a la hora de alcanzar el cumplimiento eficaz de aquellos remedios que perseguían la entrada de nuevos competidores en el mercado. En concreto, como recuerda la propia Comisión, en la operación H3G – Telefónica Ireland la entrada del nuevo OMV no ocurrió hasta 15 meses después de la decisión, tiempo que se incrementó hasta los dos años en la operación H3G Austria / Orange Austria.

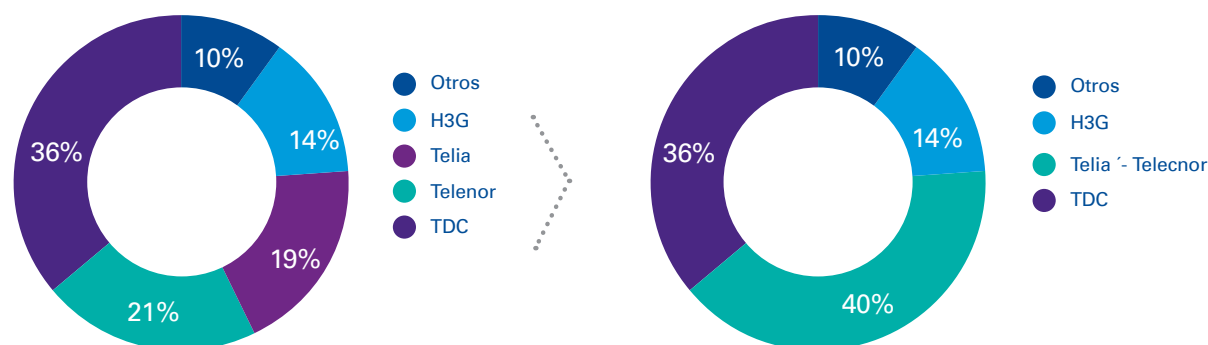
B. Asunto M.7419 TeliaSonera y Telenor

El día 8 de abril de 2015 la Comisión comunicó la apertura de una investigación en profundidad para analizar la fusión propuesta entre TeliaSonera y Telenor en Dinamarca, la cual habría supuesto la unión del segundo y tercer operador, creando al mayor operador en términos de ingresos y número de clientes, así como la reducción en el número de operadores de cuatro a tres (Figura 4). Además, cabe destacar que TeliaSonera y Telenor se encontraban ya cooperando en Dinamarca bajo un acuerdo de uso compartido de la red, aprobado por la autoridad de competencia danesa en 2012.

¹⁰ En concreto, las partes remitieron un total de cuatro compromisos, los cuales fueron revisados por las mismas hasta en tres ocasiones, y que incluían: 1) el compromiso por parte de O2 de desinvertir su participación del 50% en Tesco Mobile, 2) el compromiso de garantizar capacidad de red a uno o dos operadores entrantes tras la desinversión de Tesco Mobile, 3) entrar en una serie de compromisos relacionados con los acuerdos de uso compartido de la red MBNL y Beacon, y 4) compromiso de ofrecer servicios 4G en tarifas iguales a los servicios 3G, sin coste extra.

¹¹ Comisión Europea, nota de prensa de 11 de mayo de 2016: "Mergers: Commission prohibits Hutchison's proposed acquisition of Telefónica UK"

Figura 4.- Situación previa y posterior a la fusión TeliaSonera– Telenor (Dinamarca) Cuotas de mercado en número de clientes. Primer trimestre 2016.



Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de datos del mercado. Cuota de mercado en número de clientes en el primer trimestre de 2016.

Las preocupaciones de la Comisión se centraban¹² en la posibilidad de que la transacción pudiese reducir los incentivos de la entidad fusionada y sus competidores para competir de forma efectiva, lo que podría llevar a unos mayores precios, la pérdida de ofertas innovadoras y una menor calidad en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles danés. Además, la operación habría reducido el número de operadores móviles capaces de ofrecer servicios mayoristas, limitando así la posibilidad de elección y debilitando la posición negociadora de los clientes mayoristas. Por último, la fusión habría resultado en una estructura de mercado altamente concentrada, con dos grandes operadores simétricos en los mercados minoristas y mayoristas, que podría ser el caldo de cultivo para la aparición de efectos coordinados.

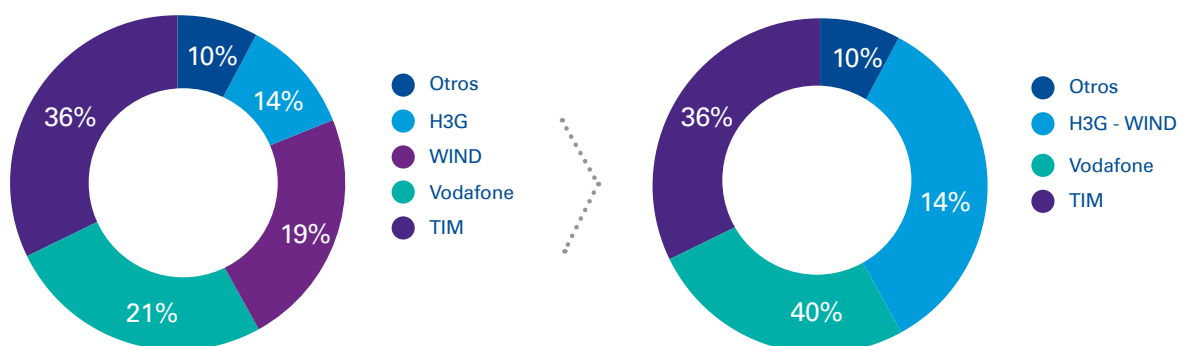
Finalmente, esta operación fue retirada por las partes el 11 de septiembre de 2015, antes de que el Ejecutivo

comunitario tomase una decisión definitiva al respecto, ya que los remedios presentados por las mismas, y que se dirigían hacia la creación de un cuarto operador móvil, no parecían ser suficientes para contrarrestar las preocupaciones de la Comisión¹³.

C. Asunto M.7758. Hutchison 3G Italy (H3G) y VimpelCom (WIND)

Con fecha 30 de marzo de 2016, la Comisión Europea inició el análisis en profundidad de la operación de concentración entre Hutchison 3G (H3G) y VimpelCom (WIND) en Italia, por la cual se reducía el número de operadores móviles en este país de cuatro a tres, creando el mayor operador móvil en términos de número de clientes, seguido por dos operadores móviles de tamaño similar (TIM y Vodafone).

Figura 5.- Situación previa y posterior a la fusión Hutchison 3G (H3G) – Vimpelcom (WIND) en Italia Cuotas de mercado en número de clientes. Primer trimestre 2016.



Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de datos del mercado. Cuota de mercado en número de clientes en el primer trimestre de 2016.

¹² Comisión Europea, nota de prensa de 8 de abril de 2015: "Mergers: Commission opens in-depth investigation into the proposed merger of TeliaSonera and Telenor's Danish telecommunications activities".

¹³ Comisión Europea, declaración de la Comisaria Vestager de 11 de septiembre de 2015: "Every case has to be assessed on its own facts and merits. In this specific case, based on the Commission's in-depth analysis and evidence gathered, we are convinced that the significant competition concerns required an equally significant remedy. This means the creation of a fourth mobile network operator. What the parties offered was not sufficient to avoid harm to competition in Danish mobile markets".

Así pues, la operación suponía la unión entre el tercer y cuarto operador en el mercado minorista de telefonía móvil en Italia, mercado que la propia Comisión definía previamente como competitivo¹⁴ y en el que además de las cuatro grandes operadoras móviles existían un pequeño número de operadores móviles virtuales¹⁵ operando bajo acuerdos de carácter mayorista para el uso compartido de la red de los cuatro grandes operadores anteriores.

En este escenario, las preocupaciones de la Comisión se centraban en la posible reducción de la competencia en el mercado, así como de la capacidad de competir de los operadores móviles virtuales presentes en el mismo. En concreto¹⁶:

1. La operación suponía la eliminación de la competencia entre dos importantes competidores y la creación del mayor operador en el mercado minorista de telefonía móvil en Italia.
2. Por tanto, el acuerdo llevaba a una situación en la que existirían únicamente dos operadores móviles (TIM y Vodafone) capaces de hacer frente a la entidad fusionada, los cuales tendrían menores incentivos para competir de forma agresiva entre ellos, pudiendo

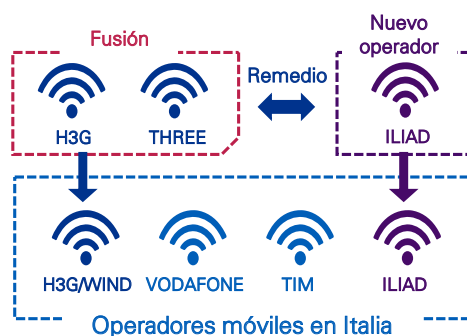
provocar una menor calidad de los servicios, un incremento de los precios y una menor posibilidad de elección.

3. Además, la nueva estructura de mercado podría llevar a un escenario perfecto para la coordinación anticompetitiva entre los operadores.
4. Finalmente, la operación reduciría el número de operadores capaces de proveer acceso mayorista a los operadores móviles virtuales ya existentes, los cuales tendrían una menor posibilidad de elección y se encontrarían, además, en una peor situación para negociar unos términos favorables de acceso a la red.

Con el objetivo de minimizar las preocupaciones expuestas por la Comisión, las partes presentaron una serie de remedios, dirigidos hacia la desinversión de suficientes activos¹⁷ para permitir la entrada de un nuevo cuarto operador en el mercado. Cabe destacar que, en este caso, las partes, con el objetivo de acomodar y facilitar la respuesta positiva de la Comisión, habrían negociado con distintos operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones europeos, presentando de forma previa al operador francés Iliad¹⁸ como comprador de los activos desinvertidos.

Figura 6.- Remedios aceptados por la Comisión en la operación H3G – Wind

La fusión H3G/WIND es compensada con la entrada de ILIAD al mercado italiano



Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de infografías de la Comisión Europea

¹⁴ Comisión Europea, nota de prensa de 1 de septiembre de 2016: "Mergers: Commission approves Hutchison/VimpelCom joint venture in Italy, subject to conditions": "The Italian mobile market is currently competitive, with four mobile network operators – H3G, WIND, TIM and Vodafone"

¹⁵ Siendo los mayores OMVs PosteMobile y Fastweb.

¹⁶ Comisión Europea, nota de prensa de 30 de marzo de 2016: "Mergers: Commission opens in-depth investigation into proposed Hutchison/VimpelCom joint venture in Italy"

¹⁷ En concreto, los remedios incluían: 1) La desinversión por parte de la entidad fusionada de 2x35MHz en las frecuencias 3G y 4G. 2) El uso compartido o transferencia de varios miles de estaciones móviles y 3) un acuerdo de uso compartido de la red que permitiese al nuevo entrante usar la red de la entidad fusionada hasta que éste fuese capaz de desplegar su propia red

¹⁸ Iliad presta actualmente servicios de telecomunicaciones fijas, móviles e internet en Francia bajo la marca Free Mobile. Su entrada en el mercado francés se produjo en 2012, y desde entonces ha sido estudiado como ejemplo de operador disruptivo en un mercado, con ofertas innovadoras y de bajo coste.

Finalmente, y contra pronóstico, la operación fue aceptada con fecha 1 de septiembre de 2016, ya que la Comisión encontraba que “los remedios propuestos abordan sus preocupaciones, puesto que aseguran que un nuevo operador móvil, Iliad, entrará en el mercado italiano de telefonía móvil. Esto preservará la competencia efectiva, mantendrá los incentivos para invertir en tecnologías innovadoras y asegurará que los consumidores sigan beneficiándose de la competencia efectiva¹⁹”.

Sobre la base de todo lo expuesto anteriormente, parece ser que la Comisión Europea se encontraría actualmente otorgando una elevada importancia a que los remedios presentados por los operadores de telecomunicaciones permitan dibujar con certeza el resultado final a medio plazo de los mismos.

Y es que resulta notorio que de las siete operaciones de concentración en el sector de las telecomunicaciones ocurridas entre 2006 y 2014, dos²⁰ de ellas (T-Mobile/Orange Netherlands y Vodafone/ONO) fueron aprobadas sin la necesidad de presentar condiciones o remedios, mientras que en las cinco restantes el órgano comunitario sí que vio necesaria la implantación de una serie de condiciones o remedios de carácter estructural (Figura 7), los cuales se centraban, en la gran mayoría de los casos, en compromisos que facilitarían o coadyuvarían en la aparición de un posible nuevo entrante capaz operar de forma efectiva en el mercado²¹, quizás sin tener la certeza de quién y cómo serían los incentivos del nuevo operador.

Figura 7.- Operaciones de concentración en el sector de las telecomunicaciones entre 2006 y 2014

Operación	Fecha decisión	País	Aprobado	Variación
T-MOBILE / TELE.RING	Abril 2006	Austria	Si. Sujeta a condiciones	- Proveer a H3G de suficientes elementos de red para convertirse en un competidor viable, como compensación por la pérdida de presión competitiva en el mercado
T-MOBILE / ORANGE NL	Agosto 2007	Holanda	Si. Sin condiciones	
T-MOBILE / ORANGE UK	Marzo 2010	Reino Unido	Si. Sujeta a condiciones	- Revisión y extensión de los acuerdos de uso compartido de la red con Telefónica. - Reserva, por parte de las dos empresas, de 15 MHz en la banda de 1800 MHz para ser vendida o subastada
HUTCHISON 3G AT / ORANGE AT	Diciembre 2012	Austria	Si. Sujeta a condiciones	- Compromiso de entrar en negociaciones con un OMV <i>upfront</i> y de reservar hasta un 30% de su capacidad de red para la entrada de hasta 16 OMVs. - Reserva de 2x10 MHz de espectro para la entrada de un nuevo operador móvil.
HUTCHISON 3G UK / TELEFONICA IRELAND	Mayo 2014	Irlanda	Si. Sujeta a condiciones	- Desinversión de hasta un 30% de la capacidad de red de H3G para permitir la entrada de 2 nuevos OMVs. - Compromiso de Telefónica de mantener el acuerdo de uso compartido de la red con Eircom
TELEFONICA DE / E-PLUS	Julio 2014	Alemania	Si. Sujeta a condiciones	- Desinversión de hasta un 30% de la capacidad de red para 3 OMVs, siendo 1 de ellos <i>upfront</i> *. - Compromiso a ofrecer espectro en futuras subastas para facilitar la entrada de un nuevo operador móvil - Compromiso a extender todos los acuerdos mayoristas con los OMVs y compradores de espectro, ofreciéndoles acceso mayorista a la red 4G
VODAFONE / ONO	Julio 2014	España	Si. Sin condiciones	

Fuente: KPMG, elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

* En aquellas operaciones de concentración en las que existan serias dudas acerca de la viabilidad o atractivo que, los activos propuestos para su desinversión por las partes tienen para los posibles compradores, cuando existe un número limitado de éstos o cuando el activo fruto de la desinversión puede sufrir un deterioro por el paso del tiempo tras la misma, la Comisión Europea o las autoridades nacionales de competencia podrán requerir a las partes la consecución de un comprador contractualmente comprometido a la adquisición de los activos desinvertidos de forma previa y como condición para la aceptación de la operación.

¹⁹ Comisión Europea, nota de prensa de 1 de septiembre de 2016. “Mergers: Commission approves Hutchison/VimpelCom joint venture in Italy, subject to conditions”

²⁰ Asuntos M.4748 – T-Mobile/Orange Netherlands y M.7231 - Vodafone/ONO,

²¹ En concreto estos remedios se centraban en: 1) Remediar la salida de un competidor, permitiendo la entrada de nuevos operadores móviles mediante la provisión de espectro para su entrada, el despliegue de antenas y redes o mediante compromisos para el uso compartido de la red. 2) Incrementar la presión competitiva, fomentando la entrada de operadores móviles virtuales (OMVs). 3) Reforzar la competencia entre los competidores restantes, mediante el compromiso de la entidad fusionada de mantener los acuerdos de uso compartido de la red existentes. 4) En aquellos mercados con una fuerte presencia de OMVs, asegurar que estos operadores son capaces de competir de forma efectiva,

Es decir, podría ser que la Comisión habría endurecido las condiciones necesarias para transitar por la oleada de concentraciones en el sector de las telecomunicaciones europeo, al requerir condiciones suficientemente tangibles o ciertas que permitan mantener un entorno competitivo en aquellos mercados donde las mismas tienen lugar. Para ello, habría seguido utilizando el mismo remedio: recuperar la competencia perdida en el mercado mediante la entrada o reforzamiento de un nuevo operador móvil. Pero endureciendo progresivamente las condiciones aceptables: partiendo desde unos inicios en los que dicho remedio se centraba en un compromiso de abrir una negociación con un posible nuevo entrante (por ejemplo Irlanda²²), para posteriormente requerir la presentación de un operador virtual viable que pudiera, en su caso, acceder a activos de red (por ejemplo Alemania²³), y terminando, finalmente, por requerir de antemano la entrada de un competidor cierto y capaz de competir con los activos de red necesarios de forma efectiva en el mercado donde la operación tiene lugar (por ejemplo Italia²⁴).

D. Análisis ex post: asuntos M.3916 T-Mobile / tele.ring (Austria) y M.4748 T-Mobile / Orange (Holanda).

Este posible endurecimiento de las condiciones necesarias para permitir la consolidación entre operadores de telecomunicaciones en Europa podría albergar una explicación lógica en la aparición de los primeros estudios realizados por la propia Comisión en los que se analiza, con carácter ex post, los efectos derivados de las operaciones de concentración T-Mobile / tele.ring²⁵ en Austria, aprobada con condiciones en abril de 2006, y T-Mobile / Orange²⁶ en Holanda, aprobada sin condiciones en agosto de 2007.

Por un lado, la operación T-Mobile / tele.ring implicaba la unión entre el segundo y cuarto operador del mercado, así como la desaparición de tele.ring como importante competidor (o maverick), con la consecuente pérdida de la presión competitiva ejercida por éste²⁷. Por ello, para que la operación fuese finalmente aprobada, fue necesaria la implantación de una serie de medidas dirigidas hacia el desarrollo de H3G como competidor efectivo, con el

objetivo final de que éste fuese capaz de convertirse en un operador móvil de dimensión nacional²⁸, creando así de nuevo una presión competitiva en el mercado comparable a la que previamente era ejercida por tele.ring²⁹.

En este sentido, el análisis ex post realizado por la Comisión concluye que la operación no se puede relacionar con un incremento de los precios en el mercado austriaco, lo que podría ser explicado por el hecho de que los remedios estructurales presentados por las partes y aceptados por la comisión habrían fortalecido a los dos operadores más pequeños (Orange y especialmente H3G), tal y como demuestra la evolución del mercado posterior a la fusión³⁰.

Por otro lado, la operación T-Mobile / Orange en Holanda implicaba la unión entre el tercer y cuarto operador del mercado, así como la reducción en el número de operadores de cuatro a tres y la aparición del segundo operador móvil del país en número de clientes, con más de un 25% de cuota en un mercado caracterizado, además, por la existencia de un gran número de operadores móviles virtuales.

En este escenario, el análisis competitivo realizado entonces por la Comisión concluyó que estos dos operadores no resultaban ser competidores cercanos, al poseer estrategias de crecimiento basadas en segmentos de clientes diferentes, a lo que había que añadir, además, el hecho de que Orange no podía ser considerado como un operador móvil “*particularmente agresivo*”³¹ y que la fusión no parecía poder provocar un empeoramiento del entorno competitivo a nivel mayorista. Por todo ello, la Comisión aprobó la operación sin condiciones en agosto de 2007.

Ahora bien, los resultados del reciente análisis realizado por la Comisión arrojarían que, en comparación con otros países europeos, esta operación de concentración sí que podría asociarse a un incremento en el precio minorista a medio plazo, si bien se reconoce que no puede descartarse que ello esté influido por otros motivos, tales como la fusión entre KPN y Telfort en 2005.

²² Asunto M.6992. Hutchison 3G UK / Telefónica Ireland

²³ Asunto M. 7018. Telefónica DE / E-Plus

²⁴ Asunto M.7758. Hutchison 3G Italy (H3G) / VimpelCom (WIND)

²⁵ Asunto M.3916 T-Mobile / tele.ring

²⁶ Asunto M.4748 T-Mobile / Orange

²⁷ Asunto M.3916 T-Mobile / tele.ring, p.48: “TeleRing was considered to be the most active competitor in the market driving prices down due to, inter alia, its very strong incentive to build up a sufficiently large customer base in order to generate considerable economies of scale for its fully expanded mobile 2G network”

²⁸ En concreto, en el Asunto M.3916 T-Mobile / tele.ring, p.33, se puede leer: “The commitments are designed to allow H3G to extend its network throughout Austria very rapidly and so to become independent of the national roaming agreement with Mobilkom”

²⁹ Comisión Europea (2015), “Ex – post analysis of two mobile telecom mergers: T-Mobile/tele.ring in Austria and T-Mobile/Orange in the Netherlands.” Directorate-General for Competition, CET, p. 35.

³⁰ Comisión Europea (2015), “Ex – post analysis of two mobile telecom mergers: T-Mobile/tele.ring in Austria and T-Mobile/Orange in the Netherlands.” Directorate-General for Competition, CET, p. 11.

³¹ Comisión Europea (2015), “Ex – post analysis of two mobile telecom mergers: T-Mobile/tele.ring in Austria and T-Mobile/Orange in the Netherlands.” Directorate-General for Competition, CET, p. 57.

Conclusiones

La creciente consolidación del sector, motivada en buena medida por la necesidad de ganar competitividad en el entorno global, puede chocar de frente con la política comunitaria en materia de competencia, ya que la creciente convergencia y concentración de los mercados puede derivar en efectos negativos a corto plazo para los consumidores, tales como el incremento de precios o la reducción en la innovación. Estos posibles efectos negativos en el mercado sólo podrían ser compensados mediante la adopción de medidas estructurales o condicionantes que aseguren el juego de la competencia en mercados cada vez más concentrados.

En este escenario, tras una época de aparente permisividad en las condiciones impuestas, los análisis desarrollados recientemente por la Comisión para conocer los efectos que algunas de estas fusiones pueden haber tenido en los países donde las mismas han tenido lugar, parecen haber confirmado la necesidad de implantar unos remedios más efectivos y ciertos, a la altura de los posibles efectos negativos provocados por las mismas. A estos

estudios habría que unir, además, las opiniones de distintas autoridades de competencia europeas al respecto, las cuales, bajo su labor de supervisión del correcto funcionamiento del mercado, se encontrarían realizando análisis de las operaciones ocurridas en sus fronteras³².

No cabe duda que cada caso encierra condiciones particulares que exigen un análisis detallado y dificultan la generalización, pero cabría señalar que el endurecimiento de las condiciones requeridas por la Comisión en las decisiones Hutchison 3G /Telefónica (O2) en Reino Unido y TeliaSonera /Telenor en Dinamarca, no pudieron llegar a cerrarse, podría entenderse como dos pasos hacia atrás en la trayectoria experimentada hasta ahora por las concentraciones en este sector. Sin embargo, las condiciones que han llevado a la aprobación de la operación Hutchison 3G /VimpelCom en Italia, podría suponer un nuevo paso hacia delante, al arrojar algo más de luz sobre las condiciones requeridas por la Comisión, lo cual, únicamente podremos corroborar una vez que las futuras operaciones de concentración pasen por su escrutinio.

³² En concreto, en la Decisión H3G – O2, encontramos: “The BWB submits that “in previous mobile telecom mergers (e.g. Austria, Germany), behavioural remedies were insufficient to promote market entry timely and effectively” además de “The Irish competition authority, in its letter dated 7 April 2016, states: “the Irish experience both pre- and post the implementation of commitments in case M.6992 demonstrates that MVNOs have a limited ability to act as a competitive constraint on MNOs. The new entrant commitment offered by Hutchison effectively delivers, with certainty, only the upfront agreement with the NEO. The realisation of the rest of the offer is speculative. Again the Irish experience is illustrative since in that case the EU Commission clearance decision was predicated on timely MVNO entry. However, this did not occur until 15 months after the decision.”