

**El nuevo marco regulador de las telecomunicaciones aprobado recientemente por el Consejo y el Parlamento Europeo supone un cambio en los instrumentos a utilizar en la regulación de estos mercados. El objetivo sigue siendo la apertura y confianza en la competencia y libre iniciativa para una mejor provisión de servicios y de redes de telecomunicaciones en la UE.**

## **Los mercados relevantes en el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones<sup>1</sup>**

**L**os instrumentos ahora propuestos siguen centrándose más en forzar condiciones para dar cabida y/o defender la competencia mediante la imposición de obligaciones a los operadores históricos. La diferencia es que ahora cambia tanto el umbral para imponer las obligaciones (abandonando el criterio del 25% del mercado) como el mercado objetivo, pasando a ser todos los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Se trata a partir de ahora de evaluar en primer lugar si la competencia funciona o no en un mercado concreto, y si la respuesta es negativa, será entonces cuando las autoridades sec-

toriales podrán imponer mecanismos de regulación sobre los operadores considerados dominantes. En la Directiva Marco del nuevo paquete se explica claramente que el test en el que se basará la intervención reguladora será el de la ausencia de competencia efectiva en los mercados analizados.

### ***La delimitación del alcance de los mercados***

Un ejemplo claro del cambio que este nuevo marco supone es el referido a la delimitación del

alcance de los mercados. Desde el inicio del proceso liberalizador en la UE los mercados en que se consideraban necesario intervenir (básicamente telefonía fija disponible al público, circuitos arrendados e interconexión) se definían implícitamente, es decir sin realizar un verdadero análisis de la necesidad de las medidas impuestas ni del alcance a nivel de servicios o a nivel geográfico, de cada uno de ellos. Simplemente se presuponía su necesidad.

Con la aplicación del nuevo marco hay que hacer explícita la necesidad de cualquier decisión reguladora. Ello obliga a segmentar los mercados (por productos y áreas geográficas), analizar el grado de competencia y en su caso identificar los operadores con posiciones de dominio en cada uno de esos mercados. Solo entonces es posible imponer normas reguladoras "ex ante".

La secuencia de decisiones a adoptar y los órganos responsables de cada decisión son las siguientes:

1. La Comisión Europea define los mercados relevantes en la dimensión del producto. Esta delimitación se realiza a través de una Recomendación donde publicará la categorización de estos mercados. Si bien es cierto que una ANR de un Estado Miembro podrá, previa justificación, desviarse de esta delimitación de mercados relevantes, la propia Comisión Europea se reserva un derecho de voto a nue-

<sup>1</sup> Este artículo ha sido preparado por Iñigo Herguera, José Luis Machota, Francisco Javier García y Jorge Pérez. Todos los autores son miembros del GRETEL.



vas definiciones nacionales siempre y cuando éstas puedan atentar contra la unidad de mercados en la UE<sup>2</sup>.

2 Las Autoridades Nacionales de Regulación (ANR) de los Estados Miembros deberán delimitar esos mercados a nivel geográfico.

3. Más tarde las ANR analizan el grado de competencia efectiva en los mercados. Si encuentran ausencia de competencia en algún mercado, deberán identificar qué operadores ostentan posiciones de dominio tales que obstaculicen el buen desarrollo de la competencia.

4. Una vez éstos quedan identificados, las ANR deberán imponerles al menos una condición sobre su comportamiento de tipo "ex ante". Cabe plantearse aquí, si tiene siempre sentido imponer obligaciones ex ante por el mero hecho de disfrutar de una posición de dominio.

La evaluación del grado de competencia y de la idoneidad de las imposiciones ex ante a imponer, lo realizarán las ANR en el *Análisis de Mercado*, verdadero instrumento periódico de regulación del día a día del sector. En la actualidad estamos todavía en la fase primera. La Comisión Europea comenzó un proceso de consulta en 2001 sobre la delimitación de los mercados relevantes en el marco de la definición de las Directrices sobre la definición y evaluación del mercado, proceso que aún no ha finalizado, y tiene previsto otro proceso de consulta pública sobre la propia Recomendación que hemos mencionado. En el siguiente apartado explicaremos los principios que han guiado este proceso. Como vemos, la delimitación de los mercados es el medio escogido por la Comisión Europea para transformar el rígido marco regulador actual, donde básicamente la intervención regu-

ladora era el motor del proceso, a otro donde las fuerzas del mercado permiten marcar los pasos y evolución.

***El mercado relevante a efectos de aplicación de los principios de defensa de la competencia***

El mercado a efectos de la defensa de la competencia se entiende de que es el "*espacio comercial en cuyo interior debe evaluarse la potencia económica de la empresa en relación con sus competidores*", tal y como refrendó el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en el caso AZKO. Hacemos notar al lector que esta definición no coincide con la definición de *mercado económico*.

Las autoridades de defensa de la competencia cuando analizan un posible abuso de una posición de dominio tratan de identificar el conjunto de productos o servicios en el que una empresa por su posición en el mercado pueda elevar precios, restringir el output o realizar prácticas de exclusión de cara a rivales tales que de ese modo la empresa obtenga mayores beneficios. En este sentido es como se define el mercado relevante en el sentido anti-trust: es el área económica (que comprende servicios y localizaciones) donde una empresa puede ejercitar su poder de mercado.

Sin embargo, y a diferencia de la práctica anti-trust, para la regulación sectorial "ex ante" no tiene demasiada importancia si se dan o no las condiciones adecuadas para que una

empresa que practique conductas abusivas tenga éxito en sus estrategias anti-competitiva, pues es casi una condición intrínseca de algunos mercados de telecomunicaciones.

Para minimizar este efecto se pide que cuando se analicen posiciones de dominio y se determinen los remedios regulatorios a imponer se haga un análisis prospectivo de la posición de dominio que podría aconsejar a un regulador, contra lo que inicialmente pueda parecer, la no determinación de una posición de dominio y con ello la no imposición de obligaciones. Básicamente lo que el mercado relevante busca es identificar las fuerzas, vía demanda y vía oferta, que disciplinen a la empresa en cuestión en su política de precios, impidiendo que ésta pueda elevar precios y que esto le salga rentable. Estas fuerzas que disciplinan el comportamiento de la empresa (y por tanto determinantes de la extensión del mercado relevante a efectos de la aplicación de la defensa de la competencia) son:

1 *La sustitutabilidad de demanda*: la existencia de productos similares al ofrecido por la empresa, los cuales pueden ser demandados por los consumidores si la empresa en cuestión eleva el precio de venta del suyo propio.

2 *La sustitutabilidad por el lado de la oferta*: posibilidad de que si la empresa A eleva el precio de su servicio, otras empresas inicialmente operativas en otros mercados puedan ajustar

<sup>2</sup> Art. 7 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y de los servicios de comunicaciones electrónicas, Bruselas, Febrero 2002.

tar su función de producción y entrar a ofrecer un producto similar al ofrecido por la empresa A, disciplinando de este modo su política de precios.

3 *La competencia potencial:* posibilidad de que agentes económicos no activos en el mercado en cuestión puedan entrar sin costes de entrada significativos y de un modo rápido al mercado inicial, disciplinando de nuevo de este modo el comportamiento de la empresa A.

En el análisis de la extensión de un mercado sin duda el factor 1, sustitutabilidad de demanda, es el más importante. De hecho en muchos casos anti-trust la sustitutabilidad de oferta apenas ha sido tomada en consideración. Los elementos 2 (sustitutabilidad de oferta) y 3 (competencia potencial) no son considerados de primer orden para la delimitación del mercado (sí son considerados importantes, en cambio, para la identificación de la dominancia de una empresa).

Pero en el sector de las telecomunicaciones tenemos que son en general empresas multi-servicios, que pueden, en ocasiones, comenzar a ofrecer un servicio rival en un breve espacio de tiempo y sin costes adicionales importantes. En este sector la entrada de rivales procedentes de otros mercados al mercado de interés es muchas veces viable e importante y por tanto la entrada potencial de rivales sí es una fuerza disciplinadora relevante.

Hay ocasiones, además, que la regulación existente impide la entrada rápida y sin costes significativos de nuevos operadores a un mercado concreto. Estos



costes deben ser tenidos en cuenta en la delimitación del mercado.

La delimitación de los mercados relevantes es crucial tanto en sí misma como por que es una pieza básica del posterior análisis de la dominancia de un operador. Y es básica esta pieza porque *afecta a los criterios estructurales que se aplicaran posteriormente para determinar el PSM (Peso Significativo en el Mercado) de un operador.*

La dominancia es la capacidad de una empresa de ejercitar su poder de mercado y éste es un *comportamiento* de un operador. Pero medir el comportamiento es más difícil que hacer uso de criterios estructurales de concentración, participación o de barreras a la entrada. Es por esta razón por la que las autoridades anti-trust para determinar el PSM suelen recurrir a criterios de tipo estructural, y no tan frecuentemente al análisis del comportamiento de las empresas.

Los criterios estructurales utilizados son: grado de concentración (bien de una empresa, bien de un grupo de ellas, bien

la distribución de las participaciones de todas las empresas y análisis de las asimetrías en la distribución por tamaños), el grado de diferenciación de los productos y el grado de barreras a la entrada. Muy en especial la cuota de mercado, medida bien en términos monetarios o bien en alguna medida física del output, es una medida muy utilizada.

Es evidente que estos criterios tienen limitaciones clarísimas, pero sigue siendo una de las medidas básicas que aproximan la dominancia de un operador. Por otro lado, si un mercado concreto se define de un modo muy estrecho, es más fácil que la participación (en ventas) de una empresa grande aisladamente sea relativamente menor con respecto de las demás y con respecto a su tamaño. Si en cambio el mercado relevante en donde se calcula la participación de esa empresa es más amplio (incluye a más productos y servicios, a un mayor número de localizaciones geográficas o de potenciales productos rivales...) entonces la participación

de esa empresa en este nuevo mercado más amplio aumentará dado que proporciona un mayor número de servicios y puede muy bien ser que este cambio sea muy importante, tanto como para que pasemos de considerar a esta empresa como no-dominante a dominante (en base al uso simplista de su cuota de mercado como proxy de dominancia).

El mercado se define en base a dos dimensiones: 1. *la dimensión del producto*, y 2. *la dimensión geográfica* (o espacial). La primera dimensión trata de identificar a todos los servicios que sean de algún modo sustitutos desde el lado de la demanda con respecto del producto inicialmente considerado. La dimensión espacial trata de identificar los servicios y las empresas que a pesar de encontrarse en localizaciones distintas pueden suponer una fuerza disciplinadora para el producto de interés. La Comisión Europea publicó una Notificación en 1997 en la cual afianza más los criterios detrás de estos dos elementos del mercado anti-

trust<sup>3</sup>. En los mercados de telecomunicaciones, la Comisión Europea es la encargada de la delimitación de los mercados en base a la dimensión de productos o servicios, y las ANR, en colaboración con la Comisión, de la clasificación en base a la dimensión espacial.

La delimitación de los mercados relevantes tiene dificultades claras a nivel metodológico. Se trata de saber qué servicios son considerados por los consumidores como sustitutos más o menos cercanos. Hay muchas metodologías disponibles para medir este grado de sustitutabilidad entre servicios. Pueden ser estudios de tipo económétrico en donde se trate de estimar una demanda a la que se enfrenta el operador en cuestión, la demanda residual, para a partir de ella obtener la elasticidad-precio (bien directa o bien cruzada) de los servicios de interés. Este tipo de estudios es enormemente útil aunque siempre estará sometido a críticas sobre el método de estimación utilizado y a calidad de datos desagregados. En EEUU, es muy frecuente, en casos anti-trust dedicar grandes recursos del proceso a la estimación y crítica de métodos cuantitativos para la delimitación de los mercados relevantes. Es necesario reconocer que los alcances de los mercados son algo complejo y cambiante, debido

## Los alcances de los mercados son algo complejo y cambiante, debido a factores de demanda y oferta exógenos, y a esta realidad se adaptarán los reguladores



a factores de demanda y de oferta exógenos, y a esta realidad se deberán adaptar los reguladores. Se pueden desarrollar también estudios de tipo experimental, en los cuales se realizan muestreos específicos en don-

de a un conjunto representativo de usuarios se les pregunta por sus hábitos de consumo y por posibles cambios en los mismos cuando algunos precios cambien significativamente. Estas evidencias de tipo experimental son muy útiles pero tienen la crítica de que al no ser un comportamiento efectivo, de mercado, de esos consumidores, sino tratarse tan solo de declaraciones (que no implican decisión o coste efectivo alguno), su consistencia con respecto al comportamiento efectivo está limitada.

En mercados donde la innovación en servicios o productos es importante, y las telecomunicaciones son una muestra clara de ello, hay dificultades adicionales en la definición del alcance de los mercados. Estas dificultades se basan tanto en la aparición de innovaciones como en ocasiones en estrategias propias de los operadores que ayudan a segmentar transitoriamente mercados que en sí mismos podrían estar incluidos en un mismo mercado relevante. El ejercicio ahora se hace aun más difícil porque la delimitación del mercado se debe hacer de un modo prospectivo y teniendo en cuenta los posibles desarrollos a nivel de servicios que puedan ocurrir en el futuro próximo.

En cualquier caso, la Comisión deja claro en la Directiva Marco y en las Draft Guidelines que la delimitación de los mercados (o la determinación de operadores con PSM) de una ANR en el contexto de este marco regulador no implica ninguna convalidación a la delimitación de un mercado que pueda desarrollar una Autoridad Nacional de la Competencia (ANC) en el contexto de un caso anti-trust que deba decidir. A pesar de que la coherencia entre ambas decisiones y ambas instituciones es muy aconsejable, una delimitación de la ANR no presupone su validez en el ámbito de las decisiones de una ANC. La Comisión Europea publicó en Julio 2001 unas Guidelines de aplicación de los principios de defensa de la competencia, básicamente recogidos en los Artículos 81-86 del Tratado de la UE, al sector de las telecomunicaciones. Hay novedades en este Documento en cuanto

<sup>3</sup> Así en la Notificación de la Comisión Europea, OJC 372/1997 se definen, "el mercado relevante del producto" incluye todos los productos y/o servicios que se consideran intercambiables o sustituibles por el consumidor, por razón de las características propias del producto, de su precio o de su uso esperado". Y del mismo modo se define el "mercado geográfico relevante" incluye el área donde las empresas objeto de investigación ofrecen o demandan productos o servicios en condiciones de competencia suficientemente homogéneas y estas [condiciones] pueden ser diferenciadas de áreas vecinas debido a que las condiciones de la competencia sean apreciablemente diferentes de aquella".

que aparecen elaborados conceptos importantes: análisis prospectivo de mercados, dominancia colectiva y dominancia multimercado en especial. A pesar de que estos conceptos ya habían sido utilizados en casos anteriores por la Comisión Europea y refrendados por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en este documento se extienden los principios a aplicar. Era necesario especificar algo más las normas básicas de la competencia a este sector porque esta actividad de red comparte una serie de características en todos los países de la UE que influyen sobre la aplicación de los principios anti-trust. Estas características son: economías de red, integración vertical de operadores históricos, regulación estricta de algunas actividades, gran innovación en servicios y en procesos, convergencia de tecnologías y servicios y existencia de objetivos, aunque muy heterogéneos a través de la UE, de Servicio Universal.

A nivel metodológico se propone un test muy conocido a aplicar para definir la extensión de los mercados tanto para su evaluación vía demanda como vía oferta: *el test del hipotético monopolista* (o llamado test del 5%). Este test fue inicialmente propuesto por el Departamento de Justicia de EEUU en 1984 y básicamente intenta identificar el poder de mercado de un operador haciendo el ejercicio de ir aumentando la extensión de un mercado inicialmente definido, para ir incluyendo productos (o localizaciones) al mercado inicial hasta que el (los) operador (es) en cuestión no tenga ya posibilidad de incrementar precios, restringir el output y obtener así mayores benefi-

cios. Este test se basa en la idea de mercado anti-trust la cual trata de identificar el área económica (a través de servicios o bien de localizaciones) en la cual una empresa pueda ejercitarse su posición de dominio. De hecho el propio Departamento de Justicia definió la extensión de un mercado a efectos anti-trust como: “*el número de productos y un área geográfica asociada tal que (en ausencia de nueva entrada) una empresa hipotética que cubra ella sola todo el mercado puede incrementar sus beneficios a través de un incremento pequeño pero no transitorio en el precio*”.

Este test es muy útil y aproximaciones al mismo se pueden realizar a través de la estimación de demandas residuales para una o un conjunto de empresas. El problema que tiene es que requiere de estimaciones económicas muy a menudo

intensas en tiempo y en datos que en ocasiones no están disponibles.

La definición del alcance de los mercados plantea una tensión importante a nivel práctico. Si, por un lado, los mercados se definen de un modo muy estrecho, es posible que no se esté caracterizando bien el grado de sustitutabilidad y de rivalidad, aunque sea limitada a ciertos grupos de consumidores, de los bienes que ofrece un conjunto de empresas. En la definición del mercado anti-trust se deben incorporar todos aquellos servicios que de algún modo sirvan a un mismo fin o bien sean percibidos por los consumidores como sustitutos de tal modo que disciplinen a los oferentes de los mismos en sus precios y estrategias comerciales. Si no se hace así, se estarán ignorando fuerzas competitivas

importantes para las empresas. Además, la convergencia y la innovación de servicios pueden hacer muy pronto de una delimitación estrecha algo artificial y no operativo a nivel regulatorio que puede incluso frenar el desarrollo de las innovaciones y de la competencia. Otra razón adicional para la cautela en la delimitación demasiado estrecha de mercados en este nuevo marco regulador se basa en las consecuencias. Ya hemos dicho como la delimitación de los mercados es un paso necesario y previo al de la determinación de la dominancia. Si se encuentra posibilidad de dominancia de un operador, la ANR deberá imponerle condiciones sobre su comportamiento, y el conjunto de obligaciones y restricciones que una ANR puede llegar a imponer de modo ex ante es muy amplio y estricto. Si la delimitación del mercado inicialmente efectuada es muy estrecha se puede crear una segmentación artificial del mercado con consecuencias posiblemente negativas sobre los incentivos a la entrada, a la innovación y a la competencia sana entre las posibles empresas activas. Si, por otra parte, se definen los mercados de un modo muy amplio se podría estar enmascarando el poder de mercado de las empresas con las implicaciones que para la dominancia esto puede traer. Del mismo modo, al incluir a muchos productos o servicios en la misma categoría se puede estar subrepresentando el grado de rivalidad (bien entre servicios bien entre rivales potenciales) a los que se somete un conjunto de empresas con consecuencias negativas para las decisiones regu-



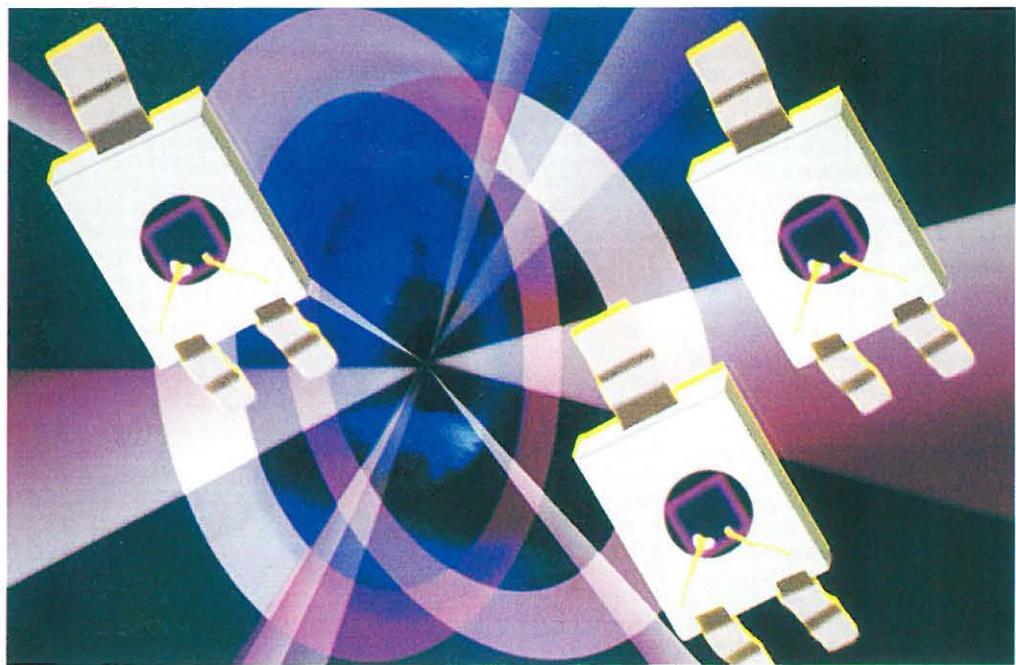
latorias y evolución posterior de la competencia.

La Comisión sugiere que se deben distinguir mercados atendiendo a los criterios de:

- *el usuario final*: cabe distinguir por tipos de clientes. La Comisión considera que en cuanto a servicios finales, los servicios ofrecidos a empresas pueden formar parte de un mercado distinto de los servicios ofrecidos a usuarios residenciales, debido a su diferente demanda de volumen, usos alternativos y diferentes políticas comerciales que se les aplican. Este criterio basado en quien sea el cliente final es profusamente utilizado en casos anti-trust referidos a otros sectores cuando se observa que el comportamiento de éstos y los contratos que reciben son muy diferentes.

- asimismo parece que los servicios de voz y de datos por redes móviles forman mercados diferenciados de los mismos servicios finales ofrecidos por redes fijas.

- *si el servicio es un input o se trata de un servicios final*: la Comisión entiende que se debe distinguir entre servicios ofrecidos a nivel de input (redes, mercados mayoristas o wholesale) y servicios finales que transitan por las redes (o mercados minoristas, retail). Este criterio representa la existencia de dos mercados que se consideran independientes entre sí en sus determinantes básicos (costesy demanda): el mercado de infraestructuras (de acceso) y el mercado de servicios para el consumidor final. Esta delimitación importa en especial si tenemos en cuenta la existencia de activos esen-



ciales (cuellos de botella) en poder de los operadores históricos y la posibilidad de estos de poder ofrecer un servicio (el acceso) y el otro (el servicio final) en un solo paquete a precios que los entrantes sin red propia no puedan igualar. Si el objetivo básico del nuevo paquete es garantizar unas condiciones de competencia efectiva en los mercados, este principio de delimitación de mercados relevantes ayudará mucho a conseguir el objetivo.

#### Comentarios GRETEL

Hemos expuesto los principios que según el Nuevo Marco deben guiar la delimitación de los mercados relevantes a efectos de aplicación de la regulación ex ante o bien de los principios de la defensa de la competencia, aplicados de forma ex post. A continuación se describen algunos problemas e incertidumbres que hemos detectado en los debates habidos entre los distintos

miembros del GRETEL al analizar este tema.

#### Relación entre "ausencia de competencia efectiva" e identificación de operadores dominantes

Como hemos visto, en el nuevo marco regulador para poder intervenir en un mercado se requieren dos elementos, y el problema es que se requieren de un modo conjunto/ simultáneo: 1. que el mercado concreto no funcione en competencia efectiva, y 2. que la autoridad sectorial haya identificado a uno (o a varios) operador como dominante.

Será entonces, cuando se den ambas condiciones, cuando la autoridad impondrá obligatoriamente condiciones sobre el comportamiento del operador considerado como dominante. Sin embargo, puede muy bien ocurrir que por hechos no imputables a ningún operador en concreto, un mercado aun no funcione con una oferta variada de servicios en rivalidad. Este tipo de situaciones se da con

frecuencia en escenarios de incorporación/renovación de nuevas tecnologías (inversiones en nuevas redes), en momentos de incertidumbre sobre comportamientos de la demanda (desconocimientos de los modelos de negocio) o cuando existe dificultades para obtener los recursos de capital necesarios (desconfianza de los mercados financieros). Esta situación está sucediendo en estos momentos en los mercados emergentes de servicios de banda ancha sobre redes fija y los servicios sobre las nuevas generaciones de redes móviles.

Si el objetivo último del nuevo marco regulador es garantizar condiciones de competencia efectiva, se debe dejar libre iniciativa y restringir el comportamiento de los operadores que frenen la competencia solo en aquellas dimensiones donde se considere necesario hacerlo. Pero restringir el comportamiento de algunos operadores de un modo innecesario cuando estos

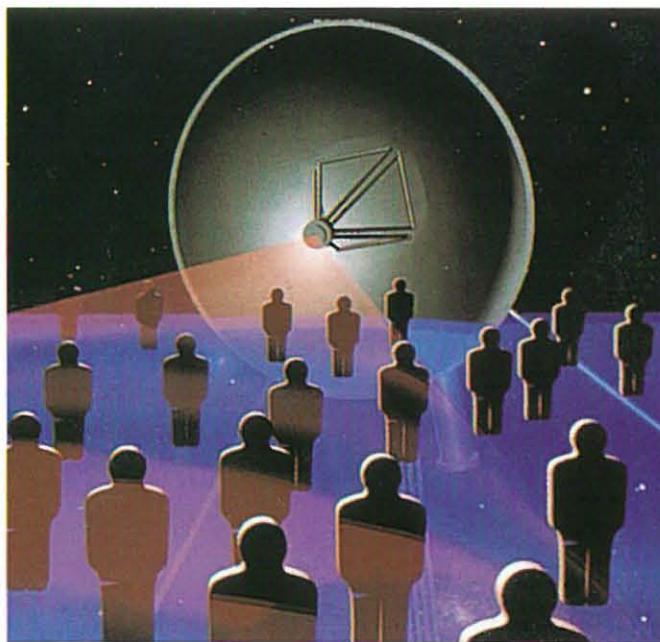
pueden traer inversiones, innovaciones y rebajas en los precios, puede ocasionar costes de eficiencia muy altos.

Creemos deseable que las autoridades sectoriales, antes de determinar al operador con PSM realicen un estudio profundo del *mercado económico* en sí mismo para poder evaluar, en caso de que así ocurra, los factores que hacen que ese mercado en concreto no funcione en competencia efectiva. Esto es, se deben identificar los determinantes en ocasiones exógenas a los operadores activos- que frenan el desarrollo de la competencia.

#### **En relación a la diferenciación entre mercados mayoristas y minoristas y la ausencia del criterio de "tipo de cliente final"**

En la delimitación específica que está realizando la Comisión Europea parece aplicarse planteamientos diferentes en cuanto a la extensión de los mercados de mayoristas y de los mercados de minoristas. Creemos que esto puede tener consecuencias negativas en la medida en que no permitan la realidad competitiva de los mercados ni las fuerzas competitivas e innovadoras que inciden en ellos.

En este sentido los instrumentos puestos a disposición para la regulación y para la delimitación de los mercados relevantes en el nuevo marco son muy ricos y pueden ser enormemente útiles para lograr el objetivo deseado: mercados de telecomunicaciones abiertos y en competencia, pero en la aplicación concreta de estos principios parece que la Comisión Europea no ha utilizado plenamente el instrumental a disposición. Por ejemplo, es posible definir extensiones de mercados concretos en base a



criterios como tipo de cliente final (por ejemplo, residencial vs. empresa). Pero este criterio no ha sido utilizado en la primera categorización realizada por la Comisión en los mercados minoristas. La distinción del mercado relevante en base al criterio del tipo de cliente final puede ser muy útil y es profusamente utilizada en otros ámbitos de la política de defensa de la competencia.

En mercados mayoristas, por otro lado, delimitaciones más amplias son posiblemente deseables. Un ejemplo puede ser el acceso desgregado. Desde el punto de vista de los operadores, existentes y potenciales, diferentes tipos de acceso pueden entrar en competencia cuando toman la decisión de con qué tecnología entrar en un mercado concreto. La sustitutabilidad entre tecnologías alternativas puede darse si pensamos en un horizonte temporal que no sea del corto plazo, y dado que estamos en un sector en donde las amortizaciones, los planes de

negocio y los procesos de entrada llevan largos períodos de tiempo, el horizonte temporal a considerar en estos mercados de redes (o mayoristas) debe necesariamente ser más largo que en los mercados finales, de minoristas. Y esto tiene implicaciones de política de defensa de la competencia claras. Además, la propia Comisión Europea en el nuevo marco establece claramente que el análisis del mercado se debe realizar de un modo prospectivo, o sea, teniendo en cuenta la evolución próxima estimable de tecnologías, servicios y convergencia. Si se confía en los incentivos del mercado como fuerza básica en la asignación de recursos de este sector, está claro que si las empresas establecidas obtienen beneficios extraordinarios, son los propios incentivos de los potenciales entrantes los que harán que estos beneficios se reduzcan al abrirse procesos de entrada con la misma o con tecnologías que permitan la oferta de los mismos servicios. Delimitar muy

estrechamente los mercados mayoristas puede conducir a decisiones reguladoras que segmenten artificialmente la actividad en base a la tecnología utilizada, lo cual no solo va contra el principio de la neutralidad tecnológica, sino que puede tener implicaciones negativas en la competencia entre tecnologías e infraestructuras alternativas que se pretende conseguir.

#### **La heterogeneidad de su aplicación en los distintos Estados Miembros**

Por último, queremos resaltar la posible heterogeneidad en la aplicación de los principios de defensa de la competencia a través de los Estados Miembros, en especial con la ampliación de la UE a países del Este de Europa. Esta heterogeneidad puede venir por dos vías: por un lado la tradición, recursos y grados de independencia de los distintos reguladores nacionales sectoriales en una UE ampliada serán aun mayores que las existentes. Esta diversidad cultural importa en cuanto a la aplicación más o menos severa de los principios del nuevo marco para abrir los mercados de telecomunicaciones. Por otro lado, la divergencia en las políticas puede proceder del hecho de que las situaciones de partida y el grado de madurez en los distintos mercados en la UE son muy distintos en cada país, y será por tanto natural encontrar grados de regulación distintos en los diferentes mercados de la UE. Esto puede suponer una cierta asimetría reguladora, necesaria a corto plazo, que puede frenar algo los incentivos a la entrada y consolidación de las empresas.