



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. LUIS BERMÚDEZ ODRIOZOLA, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA:

Que en la Sesión 22/99 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 9 de junio de 1999, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

CONTESTACIÓN A LAS CONSULTAS FORMULADAS POR UNI 2, RSLCOM E INTERTERMINAL SOBRE IMPLANTACIÓN DE PUNTOS DE INTERCONEXIÓN, CONCEPTO DE TRANSPORTE REAL Y EFICIENTE, Y RÉGIMEN DE PRESTACIONES Y CONTRAPRESTACIONES EN LOS SERVICIOS QUE INVOLUCRA LA INTERCONEXIÓN.

1.- INTRODUCCION

Se han presentado ante esta Comisión diferentes consultas relativas todas ellas a cuestiones relacionadas con la interconexión y la interpretación que merece el artículo 17.5 del Reglamento de Interconexión y Numeración, aprobado por RD 1651/1988, de 24 de julio.

Así, LINCE TELECOMUNICACIONES S.A. eleva consulta en la que, interpretando el artículo 17.5 del Reglamento de Interconexión en coherencia con la nueva estructura de interconexión establecida en la Oferta de Interconexión de Referencia aprobada por Orden Ministerial de 28 de Octubre de 1999 y en la Orden de 22 de septiembre de 1988 que regula el régimen aplicable a las licencias individuales, desea que esta Comisión indique el número mínimo de puntos de interconexión necesarios para poder realizar tráfico intraprovincial por un operador de ámbito nacional.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por su parte, RSL COMMUNICATIONS SPAIN, SA, desde otro punto de vista pero analizando la misma normativa, solicita conocer cuantos puntos de interconexión estaría obligado a desplegar durante el primer año de prestación de servicios un operador con licencia B1 de ámbito nacional.

Finalmente, INTERTERMINAL S.A., plantea una consulta recabando el criterio de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en torno a si sería conforme con el marco normativo descrito una práctica de Telefónica que exigiera a un operador con licencia de tipo A desplegar dos puntos de interconexión en cada provincia, conectados a dos centrales de tránsito distintas, para permitir el tráfico provincial.

Esta Comisión es competente para la contestación de las consultas formuladas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 2 a) del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

2.- UNA CUESTION PREVIA: EL DISEÑO DE RED CONTENIDO EN LA OIR

La Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica (en adelante OIR) aprobada por el Ministerio de Fomento se base en un modelo de red de referencia a dos niveles, local y de tránsito, que permite orientar adecuadamente los precios de interconexión a los costes incurridos en el soporte eficiente de la interconexión.

Un aspecto esencial introducido por dicha OIR, es la supresión de los límites provinciales en la cobertura máxima de numeración alcanzada en acceso y terminación cuando la interconexión se realiza al nivel de tránsito. La OIR elimina las ventanas provinciales y establece el principio de que cada central de tránsito abierta a la interconexión permitirá la interconexión mediante tránsito simple a la numeración de las centrales locales que dependen de ella en la estructura jerárquica de la red y mediante tránsito doble al resto de la numeración. Dada la arquitectura de la red de Telefónica, ello supone que desde las centrales de tránsito nodales la numeración alcanzada en tránsito simple cubre varias provincias en un buen número de casos.

Otro aspecto clave de la OIR aprobada y condicionante en gran medida del despliegue concreto de red que los operadores demandantes de interconexión habrán de hacer, es la obligación de Telefónica de ofrecer en interconexión la totalidad de las centrales de tránsito y todas las centrales autónomas locales (digitales), en cumplimiento del artículo 9.3 del Reglamento sobre interconexión, salvo que concurran las excepciones que en ese precepto se contemplan.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otro lado, es preciso considerar que los nuevos entrantes no están obligados a que sus ofertas de servicio al mercado sean miméticas de las del operador dominante, y que por ello la réplica en sus soluciones a los tráficos regulados de Telefónica responde a criterios básicamente comerciales que no encuentran necesariamente un reflejo en la estructura particular de red del nuevo operador entrante.

3.- CONCEPTO DE PUNTO DE INTERCONEXIÓN.

Al objeto de centrar correctamente los diferentes aspectos que se analizan en esta contestación, es necesario precisar previamente lo que se entiende por punto de interconexión.

Un punto de interconexión puede quedar definido de varias formas: por una pareja de centrales, por una ruta de encaminamiento entre dos centrales, por cada sistema de transmisión de 2Mbits entre dos centrales, por una pareja de edificios que albergan centrales diferentes, etc.

En nuestro modelo se considera que un punto de interconexión une a una pareja de equipos centrales de conmutación de redes de distintos operadores que se interconectan. Físicamente, el punto de interconexión es el lugar donde se intercambian flujos de tráfico entre dichas centrales y puede situarse en cualquier punto del medio de enlace entre las dos centrales. Hay, pues, una cierta flexibilidad en la localización geográfica de cada punto de interconexión dependiendo de la extensión del trayecto que salva el enlace correspondiente.

En la red de Telefónica existen centrales de tránsito que por motivos de seguridad comparten su funcionalidad. Están agrupadas por pares o dobletes y aunque están ubicadas en diferentes edificios, disponen de idénticas capacidades y se conectan al resto de las centrales de tránsito con el mismo número de haces de enlaces. Las centrales locales de su área de cobertura tienen el mismo número de enlaces con las dos centrales de tránsito y trabajan en reparto de carga. Es por ello que las dos centrales de doblete comparten el mismo arco de numeración.

La interconexión desde una central de otro operador a cualquiera de las dos centrales del par o doblete de tránsito de Telefónica consigue las mismas prestaciones. Dicho operador podría interconectarse a las dos centrales de doblete si le interesara alcanzar una mayor seguridad en las comunicaciones con la red de Telefónica. Otro caso que incrementa la seguridad es llevar la transmisión por trayectos distintos desde la central del operador a la central de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Telefónica. Se trataría de un mismo punto de interconexión, ya que une a las mismas centrales de conmutación.

En el caso de doblete de centrales de tránsito, la transmisión también transcurriría por dos trayectos distintos desde la central del operador, pero no puede considerarse que los dos conmutadores del doblete sean distintos si cubren el mismo arco de numeración y disponen de las mismas rutas con el mismo número de enlaces con las restantes centrales de tránsito.

A efectos de interconexión desde la red de un operador con un doblete de tránsito de Telefónica, sólo existe un único punto de interconexión, se efectúe la conexión con un conmutador del doblete o con los dos.

4.- SOBRE EL TRANSPORTE EFICIENTE

El artículo 17.5 del Reglamento relativo a la interconexión aprobado por el Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio, señala: “los operadores seleccionados deberán efectuar el transporte real y eficiente de las llamadas telefónicas”.

Partiendo de puntos de interconexión de cualquier central (de Telefónica o de otro operador) con las diversas categorías de centrales de la red de Telefónica, las reglas de encaminamiento que suponen un transporte eficiente dentro de la red de Telefónica, tanto la básica como la complementaria, son las siguientes:

1. Desde un punto de interconexión con una central local se alcanza a cualquier número de abonado o servicio que pertenezca al arco de numeración de esa central mediante una terminación local.
2. Desde un punto de interconexión con una central de tránsito se podrá alcanzar a cualquier abonado cuyo número esté dentro del arco de numeración correspondiente a dicha central mediante un tránsito y una terminación local.
3. En todos los demás supuestos la conexión requiere al menos dos tránsitos y una terminación local.

Telefónica debe ofrecer a todos los operadores puntos de interconexión con todas las centrales que pertenecen a su estructura básica de red, es decir a las centrales locales y a las centrales de tránsito nodales. Además, puede abrir a la interconexión cualquier otra central de la estructura complementaria que esté preparada para ello. En todos los casos, debe identificar bien cuál es el arco de numeración que corresponde a cada una de las centrales que abre a la interconexión, en el bien entendido de que toda la numeración debe estar comprendida y distribuida entre las centrales de la estructura básica sin



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

perjuicio de que parte de ella pueda figurar también en otras centrales complementarias.

Las anteriores reglas de encaminamiento se aplican por igual cuando la conexión se encamina hacia el abonado desde el punto de interconexión o cuando la conexión se origina en el abonado y alcanza al punto de interconexión.

Un encaminamiento eficiente en la red de Telefónica no debe suponer más de dos tránsitos y una terminación desde cualquier punto de interconexión en cualquier central hasta cualquier abonado o viceversa. Ello se corresponde con la estructura de la red básica que se toma como referencia eficiente.

Razones de seguridad y de diversidad de encaminamientos, de sobrecargas de tráfico en ciertos momentos y rutas, e incluso de aprovechamiento de las ventajas de una estructura complementaria, pueden hacer que ciertas conexiones discurran realmente a través de más de dos tránsitos, pero no deben ser tomadas como referencia de un encaminamiento eficiente.

Cuando aparece un operador nuevo, éste puede convertir en clientes propios a los abonados de Telefónica además de a sus propios abonados si los tuviera. El nuevo operador puede utilizar facilidades de interconexión de la red de Telefónica que combinará con sus propios medios hasta perfeccionar la conexión de extremo a extremo. Si la conexión la establece entre dos abonados de Telefónica, evidentemente será la red de Telefónica la que provea el acceso y la terminación en el conjunto de la conexión, quedando los tránsitos intermedios repartidos entre la red de Telefónica y la red del nuevo operador.

Si entre ambos abonados se estableciera la conexión completa a través de la red de Telefónica exclusivamente, se pondrían en funcionamiento una serie de recursos propios de Telefónica que serían suficientes, por sí solos, para completar la conexión. Cuando el operador nuevo inserta su red de forma que participe en esa conexión, no podría decirse hasta qué punto es eficiente en el empleo de sus propios recursos, pero en todo caso su participación debe significar que la red de Telefónica no moviliza los mismos recursos, o más, cuando tiene que dar entrada a la red del nuevo operador que cuando resuelve la conexión por sí misma. En otro caso, el nuevo operador no está haciendo un transporte real y eficiente en la conexión en la que interviene. Un caso particular especialmente identificable es aquel en que la red del operador toma la conexión en un punto de interconexión y la devuelve en el mismo punto de interconexión con la red de Telefónica, pero no es el único supuesto de transporte ineficiente por parte del nuevo operador.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Un encaminamiento eficiente en la red del nuevo operador no se puede definir ahora por parte de la Comisión, ya que dependerá de su estructura de red y ésta a su vez de las tecnologías que despliegue el operador nuevo. Sin embargo puede determinarse que induce un tratamiento ineficiente de las conexiones si mediante su participación no elimina el uso de alguno de los elementos de la red de Telefónica que serían suficientes para establecer la conexión por sí solos.

Como se desprende del criterio que se ha descrito, el concepto de transporte eficiente es técnico y no económico. Ello no obsta para que los operadores puedan acordar que el transporte de las llamadas entre sus redes sea ineficiente, si bien en tal caso serán de aplicación las previsiones que luego se explicitarán respecto de la pérdida del derecho a la contraprestación económica respecto del operador seleccionado que incurre en transporte ineficiente.

5. UN MODELO DE SERVICIO

Así como la red telefónica establecida en España ha avanzado en dirección hacia una estructura técnica más moderna y eficiente, el servicio telefónico que se basa en ella se encuentra en un estadio anterior. Se distingue el servicio metropolitano, el servicio provincial y el servicio nacional, además de los servicios internacionales, reflejando con ello un modelo de servicio relativamente arraigado en los hábitos sociales pero que corresponde a un estadio evolutivo anterior.

Los nuevos operadores que ofrezcan servicio telefónico en España pueden aportar otros modelos de servicio y de red. A su vez los precios de esos servicios pueden orientarse por los costes de producción tan vinculados a las redes, o pueden basarse en criterios de aceptación por el mercado de las diversas modalidades ofrecidas desvinculándose de los modelos de red. La experiencia de los servicios móviles avala esta última hipótesis. No puede asegurarse una fiel correspondencia entre modelos de servicio y de red en los nuevos operadores, aunque ambos estuvieran igualmente actualizados.

Así como el modelo de red impregna los criterios de la Oferta de Interconexión de Referencia y del Reglamento de Interconexión, el modelo de servicio está más en la base de la Orden de Licencias.

La Orden de Licencias recoge condiciones para los titulares de licencias de tipo B1 que promueven la aparición de competencia en el servicio telefónico con una cierta compatibilidad con la estructura de servicio actualmente vigente y asumida por los ciudadanos.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Así, el artículo 27.2.2 indica que los titulares de licencias de tipo B1 de ámbito nacional deben establecer un punto de interconexión por provincia. Lo mismo por cuanto se refiere a titulares de licencias de tipo B1 de ámbito inferior al nacional, entendiéndose éste como mínimo compuesto por una o varias provincias enteras o parte comprendiendo municipios completos, para cada una de las cuales el licenciatario debe establecer un punto de interconexión. Sin embargo, en el modelo de red no hay una central nodal por provincia.

Si no existieran estas previsiones la racionalidad económica sugeriría que los operadores entrantes establecieran puntos de interconexión sólo con centrales nodales para facilitar conexiones interprovinciales. De esta forma conseguirían en tránsito simple tener acceso o terminar llamadas hacia todos los abonados españoles. Sin embargo, el principio de encaminamiento eficiente aplicado en este caso haría que el operador entrante no ofreciera comunicaciones en tránsito entre provincias pequeñas que compartan un mismo nodo, caso frecuente, generando una situación de despromediación de la oferta competitiva de servicios asumida culturalmente por la población española, estableciendo un mayor nivel de dificultad a los procesos de reestructuración de las tarifas reguladas del operador dominante y dificultando la expansión de los operadores entrantes que no podrían competir desde el principio sobre el mismo universo de ciudadanos que el dominante. Su oferta estaría limitada a algunas comunicaciones interprovinciales, las más rentables, excluyéndose las que afectan a las provincias más pequeñas.

Conciliando el precepto del transporte real y eficiente con la obligación de establecer un punto de interconexión por provincia, se desea promover la aparición de una competencia efectiva a la oferta de comunicaciones interprovinciales de Telefónica, competencia que se extiende homogéneamente por el territorio y que queda a cargo de operadores realmente comprometidos en su permanencia y con sus inversiones en el mercado español.

El servicio intraprovincial queda fuera de esta conciliación por ahora. Extender previsiones como las anteriores al servicio intraprovincial obligaría a los nuevos operadores a establecer un punto de interconexión por cada una de las centrales autónomas locales de Telefónica, lo que no estaría proporcionado con sus posibilidades en las primeras etapas de su despliegue. Sin embargo, la racionalidad económica que impregna el modelo de red supondrá que, espontáneamente, los nuevos operadores podrán ofrecer servicios intraprovinciales en aquellas provincias de mayor desarrollo de servicios sin muchas inversiones adicionales.

Considerando que el escenario que ahora se contempla está en evolución rápida en sus aspectos de estructura de redes y aún mucho más en los aspectos de estructura de los servicios, parece obligado considerar revisables las previsiones actuales a medida que la presencia en el mercado de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

competidores de Telefónica se consolide y nuevas ofertas comerciales encuentren aceptación en el mercado.

Un último estímulo a la generalización de la competencia en todos los estratos del modelo de servicio se produce mediante las condiciones impuestas en las licencias individuales de tipo B1. En efecto, sus titulares vienen obligados a ir facilitando servicios de acceso propios a medida que su presencia en el mercado aumenta. Con ello se promueve la presencia de ofertas competitivas en la telefonía local y en la telefonía intraprovincial. Su despliegue no está vinculado al tiempo transcurrido sino que se supedita a que hayan conseguido una proporción del mercado significativa. Estas condiciones conllevan de una forma natural un impulso de promediación entre abonados y servicios que pudiera no coincidir con el estricto interés comercial de los operadores, pero que atenúa los riesgos de discriminación entre clientes más y menos rentables.

6. SOBRE MODELOS DE PRESTACIONES Y CONTRAPRESTACIONES EN LOS SERVICIOS QUE INVOLUCRAN INTERCONEXIÓN.

Se conciben modelos distintos de prestaciones y contraprestaciones vinculadas a los distintos servicios que intervienen en una conexión telefónica. El modelo más extendido hoy consiste en que el operador competitivo vende y factura la conexión completa al abonado que accede a su red para que le transporte la llamada. De ello paga a Telefónica lo que corresponda a los servicios de interconexión de acceso, de tránsito o de terminación. La responsabilidad comercial es del operador competitivo, y las contraprestaciones de Telefónica forman parte de sus costes, a los que se agregan los costes de producción propios de su red y los costes de comercialización y generales que se asocian a los servicios.

Otro modelo posible y quizá aplicable en algunos casos y para ciertos servicios, como los de inteligencia de red, sería aquel en el que Telefónica cobre el servicio al cliente correspondiente, supuesto que sea abonado suyo, aunque éste haya seleccionado a un operador competitivo para que le facilite el servicio. Telefónica cobrará lo que este operador señale para ese servicio. Después, Telefónica pagaría al operador lo que haya cobrado al cliente, deduciendo de ello el importe acordado por la gestión de facturación y el importe de los servicios de interconexión que haya facilitado Telefónica.

En un tercer escenario puede ocurrir que sobre una misma conexión o servicio se establecieran facturas diferenciadas por parte de cada uno o de algunos de los operadores intervinientes, incluidos aquellos proveedores de acceso a la información que pudieran intervenir en la prestación de algún servicio, u otros operadores que añadan prestaciones a la pura conexión telefónica.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Orden Ministerial de 18 de marzo de 1997 referida a tarifas y condiciones de interconexión a la red de Telefónica no contemplaba mas que el primero de los escenarios anteriores, pero al aprobarse el Reglamento de Interconexión mediante el Real Decreto 1651/1998, son posibles escenarios diversos, alguno de los cuales exige o facilita una identificación más precisa de la correspondencia que existe entre las prestaciones de cada uno de los operadores intervinientes en un servicio y sus contraprestaciones económicas.

Por su parte el artículo 17.5 del Reglamento de Interconexión señala que los operadores seleccionados deberán efectuar el transporte real y eficiente de las llamadas telefónicas. En el caso obvio de transporte ineficiente en que la llamada se curse en sentido entrante y saliente por el mismo punto de interconexión, el operador seleccionado no tendrá derecho a contraprestación económica, salvo que las partes acuerden condiciones diferentes.

Cabe preguntarse a qué contraprestaciones económicas se refiere este punto y la forma apropiada de llevar a la práctica sus previsiones, dado que una cosa es la contraprestación económica que percibe un operador por la explotación de su red, y otra muy distinta la que percibe por la prestación de un servicio.

La contraprestación económica a un servicio puede estar descompuesta en componentes correspondientes a prestaciones parciales, bien porque provengan de operadores distintos, bien porque correspondan a prestaciones diferenciables. Los precios de interconexión de un operador hacia otro son, sin duda, componentes bien identificables a los efectos anteriores. Sin embargo, la contraprestación económica por un determinado servicio puede obedecer a razones comerciales más que a un escandallo de costes; puede establecerse sin referencias a sus componentes, o no diferenciar entre aquellos componentes que tienen relación con los costes de producción o de comercialización.

De otra parte, los precios de interconexión se deben orientar por costes de producción eficiente y, cuando en un servicio media una interconexión, es perfectamente identificable la contraprestación económica que corresponde a ésta.

A su vez, los costes asociados a la explotación y operación de la red son solamente una parte de los costes de producción de los servicios finales, puesto que estos incorporan otras partidas de coste de los operadores muy significativas. Las diferencias que se aprecian en cualquier país avanzado entre los precios finales del servicio telefónico y los precios de interconexión ilustran la importancia de estas partidas en todos los países.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La contraprestación a que se refiere el artículo 17.5 del Reglamento de Interconexión estaría claramente identificada en el escenario en el que Telefónica cobra al cliente y paga al operador por sus servicios, y en el escenario en el que cada parte cobra sus contraprestaciones diferenciadas al cliente. Resulta sin embargo menos identificable en la práctica del escenario que hoy parece haberse extendido, según el cual el operador seleccionado cobra el servicio completo al cliente y paga a Telefónica los precios de interconexión acordados.

Una opción pudiera ser que el operador seleccionado no pasara factura a su cliente, resultando gratis para éste el establecimiento de tal tipo de conexiones, mientras que Telefónica percibiría del operador lo correspondiente a las interconexiones que facilita. Dejar abierta reglamentariamente esta posibilidad pudiera tener sentido para el operador seleccionado en cuanto respeta su deseo de anticipar su presencia en el mercado antes de que el despliegue de su red pueda acompañarla. Estaría el operador seleccionado pagando en gastos operativos lo que de otra forma debiera pagar realizando antes las inversiones, lo que supone un comportamiento admisible dentro de la racionalidad económica y, como tal, perfectamente respetable.

Más natural pareciera que el abonado pague los precios de interconexión que aplica Telefónica a ese tipo de comunicaciones, y que el operador seleccionado no perciba nada como contraprestación a sus prestaciones pero recupere los costes que para él supone la factura de Telefónica.

Una tercera opción supondría que a lo anterior se agregue, para determinar el precio al abonado, un precio exclusivamente de comercialización en el que cifra sus prestaciones el operador seleccionado: No cobraría por el uso ineficiente de su red, sino por su labor comercial.

Una última opción sería que el operador seleccionado facture al abonado el precio regular por ese servicio, entregando a Telefónica todo el importe en lugar de lo que correspondiera por la aplicación de los precios de interconexión.

Además de las dificultades de encaje conceptual, se puede apreciar que, dentro de algunas opciones, surgen problemas prácticos de aplicación, fundamentalmente relacionados con un posible desconcierto del abonado sobre el sistema de facturación, o con la complejidad de los procesos de facturación que habría que articular.

En este punto, conviene recordar que el mercado debe evolucionar con rapidez, que los distintos modelos de servicios irán cambiando y adaptándose a la receptividad de este mercado, y que cualquier situación del marco regulatorio no se puede pretender perfecta y permanentemente adaptada a todo lo que pidiera ese mercado en rápida evolución.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Un proceso normal partiría de un marco regulatorio actualizado de inicio que impulse la aparición de competencia en el mercado; sobre esa base se desarrollarán con rapidez ofertas orientadas a asegurar la presencia de los operadores en el mercado como primer paso, para seguir con la aparición de ofertas orientadas a desarrollar el propio mercado. De esta experiencia, a su vez, se seguirá la oportunidad de revisar si el marco regulatorio debe modificarse y en qué sentido.

De esta concepción dinámica del proceso de introducción de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones se desprende que en cualquier momento pueden existir previsiones del marco regulatorio con menor aplicación que otras, que los criterios de aplicación deben adaptarse a la situación alcanzada y, eventualmente, que puedan ir identificándose necesidades de actualizar el marco regulatorio para encauzar hechos nuevos.

Hoy parece más asentado en el mercado el modelo de interconexión que supone que el operador seleccionado define el precio y factura las comunicaciones que comercializa hacia sus clientes, y que devuelve a Telefónica el importe de las distintas modalidades de interconexión que le haya facilitado. En este modelo pareciera preferible mantener los precios que cada operador ofrece al mercado para evitar situaciones desconcertantes para los clientes finales. De no ser así, aparecerían precios cambiantes en virtud de posibles acuerdos entre operadores en los que los abonados no intervienen, y también cambiantes con la extensión de las redes del operador establecido a medida que transcurre el tiempo.

Cuestión aparte es el reparto entre operadores, visto que no se reconoce el derecho a contraprestación de aquel operador que recoge y entrega la comunicación en el mismo punto de interconexión. En este sentido, lo previsto en el Reglamento de Interconexión parece orientado a incentivar al operador seleccionado a no desplegar acción comercial que no tenga base en inversiones apropiadas según el tipo de licencias.

Sin embargo, el despliegue de las redes de los operadores titulares de licencias B1 aparece ahora incentivado también tanto en la Orden de Licencias, posterior al Reglamento de Interconexión, como en las propias condiciones que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones viene estableciendo en estas licencias. La obligación de establecer una cierta cobertura territorial de sus redes, que estas redes sean propiedad de los titulares de licencias de tipo B1 en proporción mayoritaria o mediante contratos de alquiler a largo plazo, y que el tráfico que sirven deba originarse en proporciones bien medidas por clientes servidos con redes propias, ha supuesto la creación de incentivos para el despliegue de redes como el medio apropiado para evitar intervenciones ineficientes por los operadores seleccionados. Al tiempo, se introduce cierta



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

flexibilidad en la relación entre la presencia comercial y la presencia de redes propias en el territorio servido.

Para los operadores titulares de licencias de tipo A no existen en los últimos instrumentos regulatorios iguales incentivos para el despliegue de medios suficientes para hacer un transporte real y eficiente como condición para tener derecho a percibir contraprestación por sus servicios. Sin embargo, estos operadores están sujetos al pago de precios de interconexión a Telefónica más altos, reflejándose de esta manera que no se espera de ellos el compromiso de construir una red eficiente alternativa a la de Telefónica, sino que su papel principal se confía a su capacidad para diseñar ofertas comerciales atractivos y prestar servicios originales, especialmente adaptados o especialmente atendidos siguiendo las preferencias de su clientela.

Por todo lo anterior, en caso de transporte ineficiente, la aplicación del artículo 17.5 del Reglamento de Interconexión parece que debiera referirse a las contraprestaciones vinculadas al propio transporte, pero dejando intactas las posibilidades de contraprestación por las labores de comercialización y eventualmente por los valores añadidos que pueda incorporar en sus ofertas, que quedan mejor identificadas para los titulares de licencias de tipo A.

De este criterio se sigue que en cualquier modelo de interconexión en el que se presente una sola factura al cliente del operador seleccionado, el precio será el que éste ha determinado para ese servicio, pero Telefónica podría aplicar a la interconexión el precio previsto para aquellos operadores a los que no se presupone la introducción de nuevas eficiencias en la red, los titulares de licencias tipo A.

Como conclusión, cuando un operador solicite entrada y salida en alguna conexión por el mismo punto de interconexión a la red de Telefónica o realice una inserción ineficiente de su red tal y como se ha caracterizado aquí, esta Comisión entiende que Telefónica podría aplicar los precios de interconexión correspondientes a licencias de tipo A superiores a los previstos para B1 en la Oferta de Interconexión de Referencia.

Obviamente, siempre salvo acuerdo entre las partes y sin perjuicio del respeto al principio de no discriminación.

7. - CONSIDERACIONES SOBRE PRECIOS.

Muchos precios se referencian a costes en la normativa comunitaria y en la normativa española. En particular los precios de interconexión se deben orientar a costes.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como es bien sabido, hay diversos tipos de costes asociados al transporte a través de las redes públicas de telecomunicaciones. Dependiendo del papel que deban jugar los precios regulados para la promoción de la competencia, el tipo de costes que debe servir de orientación puede ser diferente.

En España se conceden licencias de tipo B1 para operadores que asumen la responsabilidad de crear una red propia, de facilitar la interconexión y el acceso a dicha red, de garantizar, cuando sea preciso, la interconexión de las redes y la interoperabilidad de los servicios, de establecer los procedimientos necesarios para garantizar el derecho de los abonados a la conservación de los números, de compartir sus infraestructuras con otros operadores en ciertas circunstancias, y de establecer y cumplir compromisos de cobertura y extensión del servicio que asuman en su propuesta técnica y económica, sujeto a modificaciones impuestas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Estos operadores se conciben como aquéllos que pueden crear una oferta perdurable alternativa a la de Telefónica. Se previene para ellos una cierta facilidad para introducirse en el mercado, y una asunción de obligaciones progresiva y consecuente al hecho de alcanzar una posición en el mercado suficientemente robusta para poder apoyar en ella el cumplimiento de las obligaciones de despliegue de red.

En un principio, pueden obtener grandes márgenes de un mercado que se ha desarrollado completamente ajeno a la competencia. Pero a medida que el mercado se vaya abriendo a la competencia, muchos precios se orientarán mediante costes eficientes, sin que sea éste el único factor determinante de los precios en el mercado.

Para un titular de licencia de tipo B1 que se va desarrollando en el mercado, aumentando su tasa de penetración, se le presentarán constantemente alternativas de invertir en red propia frente al uso de la interconexión, que genera gastos por los precios que debe pagar a Telefónica. Si los precios de interconexión no estuvieran basados en una red eficiente, el licenciataria tendría una mala orientación para la inversión en redes propias, con la resultante de que en España podrían desplegarse redes nuevas ineficientes.

En sentido contrario, si los precios resultaran excesivamente bajos, desalentarían la inversión en redes propias. Debe considerarse, sin embargo que a estos licenciataria les es obligado desplegar redes propias en medida relacionada con su participación en el mercado, con lo cual se producirá el despliegue de sus redes en todo caso. Si, por carencia de buenos datos sobre costes, los precios fijados por la Comisión para la interconexión resultaran insuficientes para retribuir a unos costes por eficientes que fueran, este hecho se identificará por el comportamiento de los operadores y permitiría una



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

corrección rápida y fácil. Por el contrario, si los precios fijados resultaran más altos de lo necesario, alentarán inversiones ineficientes o retribuirán más de lo necesario a operaciones eficientes, fenómenos ambos mucho menos identificables y corregibles.

De todo lo anterior se concluye que en el estado actual de desarrollo del modelo de contabilidad de costes del operador dominante, la referencia óptima para orientar los precios de interconexión aplicables a titulares de licencias de tipo B1 son los costes de funcionamiento de la red de Telefónica de los que se excluyan todos los que correspondan a ineficiencias.

De otra parte para los titulares de licencias de tipo A, a quienes no se impone obligación de despliegue de red propia, los precios de la interconexión no sirven de orientación para una red eficiente que no pretenden construir. Su presencia en el mercado debe obedecer en lógica económica a su creencia en que pueden ofrecer más variados servicios, mejor comercialización, atención más personalizada a los clientes, que en sus capacidades para reducir los costes de la infraestructura que se emplea en producir dichos servicios.

El valor que agregan se sitúa preferentemente en la parte de los costes que no corresponde al uso de las redes, sino a la producción y comercialización de los servicios.

A los titulares de licencias de tipo A se les imponen obligaciones de presencia en todas las provincias en las que operan, pero quedan más libres de obligaciones que los titulares de licencias de tipo B1. Con ello se les abre la posibilidad de discriminar, despromediando, entre sus costes y entre sus clientes, sin incurrir en contrapartidas, en medida mayor de lo que es posible para operadores con licencias de tipo B1. De esta forma pudieran competir en los mismos servicios con una base de costes totales aligerada frente a los titulares de licencias de tipo B1.

8. - NUMERO MINIMO DE PUNTOS DE INTERCONEXION

Partiendo de la consideración de red eficiente y aplicándosela a un operador entrante interconectado al operador dominante, se podría estimar que hay eficiencia si la red del operador entrante es capaz de asumir alguna parte de las actuaciones o procesos que intervienen en una interconexión, sin que las tenga que llevar a cabo el operador dominante.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Así pues, un operador B_1 con un solo Pdl durante el primer año, sin red propia de acceso y haciendo uso del rebote puede ofrecer a todos los abonados del operador dominante sus servicios de larga distancia marcando su código de selección de operador. Para una comunicación que facturaría directamente al cliente, le pagaría al operador dominante por el acceso y la terminación como mucho dos tránsitos dobles.

Al año, el operador B_1 viene obligado a disponer de 50 Pdl, uno por provincia. Si todos ellos los interconecta con el operador dominante podría transportar con eficiencia el tráfico interprovincial de 48 provincias, ya que en Madrid y Barcelona, donde hay 3 dobletes nodales, tendría que interconectarse a todos, es decir, otros 6 Pdl, por lo que en total necesitaría 54 Pdl.

Para los tráficos intraprovinciales durante el primer año sólo podrá ofrecerlo, y siempre con rebote, en las provincias que tenga Pdl. Cuando al año disponga de 54 Pdl (por la misma razón anterior) podrá ofrecer en todas las provincias este tipo de tráfico, siempre con transporte ineficiente.

Con esta estructura de 54 Pdl los operadores B_1 , al año de establecerse pueden ofrecer todos los tráficos de larga distancia y queda también claro en el transcurso del primer año donde los pueden ir ofreciendo.

Para los operadores B_1 de ámbito restringido se les podría aplicar el mismo principio.

Por lo que se refiere a los titulares de licencias tipo A, la introducción de nuevas eficiencias en la red no constituye condición para tener derecho a percibir contraprestación por sus servicios y en atención a ello se fijan los precios de interconexión que les resultan aplicables, superiores a las previstas para los titulares de licencias tipo B1. Así pueden establecerse en una provincia y con un único Pdl y utilizando el rebote pueden dar todo el tráfico interprovincial y el intraprovincial de esa provincia. Si su licencia es para dos o más provincias, en cada una de ellas tendrá su Pdl por el que conseguirán todo el tráfico interprovincial y el intraprovincial de las dos o más provincias, sin que en ningún caso el rebote pueda determinar alteración de los precios de interconexión establecidas para ellos, las cuales incorporan ya tal presupuesto.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José Mª Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola