



COMISIÓN 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 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 22 de julio de 1999, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

CONTESTACIÓN RELATIVA A LA CONSULTA REALIZADA POR TELEFÓNICA, S.A. EN RELACIÓN CON LOS PUNTOS DE INTERCONEXIÓN CON LOS OPERADORES CON LICENCIAS B1 DE ÁMBITO NACIONAL

I. OBJETO DE LA CONTESTACION

La presente contestación tiene por objeto el análisis del escrito presentado ante esta Comisión por D. Diego Lozano Romeral, en nombre y representación de Telefónica, S.A., el día 21 de abril de 1999, en relación con los puntos de interconexión con los operadores con Licencias B1 de ámbito nacional.

El citado escrito de 21 de abril de 1999 requiere de esta Comisión que se determine *"como límite mínimo para los operadores con licencia B1 de ámbito nacional un número de puntos de interconexión inicial de cinco"*. Asimismo, se insta a esta Comisión para que permita *"habilitar la posibilidad de definir e instalar en interconexión haces provinciales que permitan enfrentar en conmutación la central frontera de la provincia en la que se origina la llamada"*.

La fundamentación de la consulta, estructurada en los seis apartados del escrito principal y en el documento anexo al mismo, titulado "Estructura de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Interconexión y Acceso en Tránsito Doble", consiste en una serie de consideraciones que podrían sintetizarse del modo siguiente:

- a) En opinión de Telefónica, la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica, S.A. (en adelante, O.I.R. u Oferta de Interconexión de Referencia) aprobada mediante Orden del Ministerio de Fomento de 29 de octubre de 1998, junto con la Orden de 22 de septiembre por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales para servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares (en adelante, Orden de Licencias), configuran, durante el periodo transitorio de un año a que hace referencia el artículo 27.2.1 de la Orden de Licencias, un marco en que se pueden producir situaciones perjudiciales para Telefónica y los usuarios. Cabe citar aquí el tenor literal del precepto citado:

"2. Los titulares de licencias de tipo B1 deberán cumplir, también, las siguientes condiciones: (...)

2.2 En caso de que presten el servicio telefónico fijo disponible al público de ámbito nacional deberán establecer un punto de interconexión por provincia en el plazo de un año desde el comienzo de la prestación del servicio. (...)"

- b) En particular, Telefónica se refiere a la posibilidad que se deriva de la previsión establecida en la O.I.R. de que los titulares de licencias B1 puedan acceder a los servicios de interconexión de Acceso en Doble Tránsito, sea cual sea el número de puntos de Interconexión de que dispongan, lo cual posibilita que se pueda concentrar el tráfico cursado mediante selección de operador en un número reducido de centrales frontera. Según aduce Telefónica, dicho tráfico sería muy superior a aquél para el que dichas centrales están dimensionadas, y tendría unos encaminamientos irregulares que sobrecargarían enlaces destinados a otro tipo de tráfico, lo cual podría provocar situaciones de colapso, perjudiciales para la red de Telefónica y para sus usuarios.
- c) Con objeto de reducir los efectos derivados de esta problemática, Telefónica expone que ha propuesto, en sus negociaciones de interconexión con titulares de licencias B1, el establecimiento inicial de cinco puntos de interconexión, a elegir entre una lista de quince ciudades. Asimismo, Telefónica plantea la definición o instalación de "haces provinciales", que, según expone, permitirían conseguir el doble propósito de minimizar la sobrecarga de conmutación de las centrales frontera elegidas inicialmente por el operador, y reducir las actuaciones de modificación de encaminamientos durante el periodo transitorio.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Para la contestación de la consulta formulada, ha de delimitarse en primer lugar la competencia de esta Comisión para responder a la misma, y en segundo término (si la consulta se hallase en el ámbito de dicha competencia), se ha de determinar en qué términos habría de ser contestada.

II. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

Conforme al artículo 29.2.a) del Reglamento de esta Comisión, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, en desarrollo de la Ley 12/1997, de 24 de Abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, es función de la misma:

- a) *Resolver las consultas que puedan formularle los operadores de redes y servicios de telecomunicación y las asociaciones de consumidores y usuarios de estos servicios.*

Con carácter general, ha de entenderse que las consultas a las que se refiere el artículo 29.2.a) pueden referirse, básicamente, a los siguientes ámbitos:

- las normas que han de ser aplicadas por la Comisión;
- los actos y disposiciones dictadas por la propia Comisión;
- las situaciones y relaciones jurídicas sobre las cuales ha de ejercer sus competencias la Comisión.

La consulta planteada se encuentra claramente incardinada en estos ámbitos, dado que se refiere a los deberes y obligaciones de interconexión que existen entre Telefónica y los operadores titulares de licencias B1.

A este respecto, con carácter general debe señalarse que competen a esta Comisión determinadas actividades de interpretación y ejecución de las normas relativas a la interconexión de redes de telecomunicaciones que se integran en la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, y en la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y en su normativa de desarrollo, especialmente el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio (en adelante, Reglamento de Interconexión).

En especial, corresponde a esta Comisión la aprobación y modificación de la Oferta de Interconexión de Referencia del operador dominante (con excepción de la aprobación de la primera Oferta de Telefónica, S.A., que fue realizada por Orden Ministerial de 29 de octubre de 1998). Asimismo, corresponde a esta Comisión la interpretación de la Oferta de Interconexión de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Referencia, conforme se expresa en la Resolución de esta Comisión de 11 de marzo de 1999, relativa a los expedientes SC14/99 y SC 21/99.

Cabe recordar que, desde un punto de vista jurídico, la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica, S.A. es un instrumento establecido por el ordenamiento jurídico vigente para concretar la obligación legal que recae sobre el operador dominante, de facilitar la interconexión a los demás operadores con derecho a ello. En cuanto tal, la O.I.R., que consiste en una declaración de voluntad unilateral con un contenido establecido legalmente, configura una situación jurídica del operador dominante respecto a los demás operadores, y puede ser la base de una relación jurídica que dé lugar a un acuerdo de interconexión.

La Comisión, por tanto, ha de interpretar la Oferta, tanto de oficio como a instancia de parte, desde el criterio de comprobar su ajuste a la legalidad y a los intereses públicos cuya protección le están encomendados, y, en especial, la salvaguardia de la competencia.

Dada la existencia de las competencias citadas de esta Comisión con relación a la interconexión, puede concluirse que es competencia de esta Comisión resolver la consulta que es objeto de la presente contestación.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS

a) Número mínimo de puntos de interconexión.

En cuanto a la primera cuestión, relativa al establecimiento de un número mínimo inicial de puntos de interconexión que habrían de solicitar obligatoriamente los operadores titulares de licencias B1, ha de reiterarse aquí lo expuesto en el Informe Propuesta de esta Comisión relativo a la O.I.R. de Telefónica, S.A., que fue asumido íntegramente por el Ministerio de Fomento mediante el Orden de 29 de octubre de 1998 que aprobó la citada Oferta. En concreto, con respecto al Acceso en tránsito doble, se especificaba lo siguiente:

22ªbis- Acceso en tránsito doble para operadores con licencia B de ámbito nacional.

Los operadores con licencia de tipo B de ámbito nacional están sometidos a obligaciones de inversión recogidas en la OML y en su respectiva licencia. En particular, deben establecer al menos un punto de interconexión en cada una de las provincias en las que vayan a prestar servicio en el plazo de un año desde el inicio de la prestación del servicio. De no ofrecerles este nivel de servicio de acceso en tránsito doble, se verían obligados -si quieren ofrecer



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

el servicio en todo el país, como así es su aspiración y el objeto final de la licencia- a desplegar un número elevado de puntos de interconexión desde el primer momento de iniciar la prestación del servicio.

Por tanto se propone introducir un nuevo guión en el epígrafe 4.3 (Niveles para el servicio de acceso) de la parte de la OIR correspondiente a los operadores con licencia tipo B con la siguiente redacción:

" - acceso en tránsito doble: este nivel este disponible para aquellos operadores que se interconecten a una central de tránsito,. Mediante este nivel, Telefónica entregará al operador interconectado el tráfico originado en un cliente físicamente conectado a la red de Telefónica, cuya numeración no este cubierta por el servicio de acceso en tránsito simple desde dicha central de tránsito y que haya seleccionado al operador por medio de alguno de los procedimientos de selección previstos en la legislación vigente para que éste último trate la llamada."

En consecuencia con la modificación propuesta por esta Comisión y aprobada por el Ministerio de Fomento, la Oferta de Interconexión de Referencia no incluye como requisito para disponer del nivel de Acceso en Tránsito Doble ningún elemento adicional al de disponer de una Licencia de tipo B1 de ámbito nacional. Ello es consecuencia directa de dos datos normativos:

- la inexistencia de restricción alguna en este sentido en la normativa que delimita los derechos y obligaciones en materia de interconexión de los operadores de tipo B1 de ámbito nacional;
- el criterio de determinación de los niveles de servicio de interconexión en la Oferta de Interconexión de Referencia (que deriva de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 9, y en el apartado 2, a) y d), del artículo 11 del Reglamento de Interconexión), según el cual los niveles de servicio ofrecidos se determinan con relación a cada punto de interconexión, sin establecer relación alguna con el número de puntos que se soliciten.

Por otra parte, esta Comisión se ha pronunciado en torno al número mínimo de puntos de interconexión exigible a los operadores con licencia de tipo B1 de ámbito nacional durante el primer año de prestación de servicio, conociendo del conflicto de interconexión interpuesto al efecto por la entidad RSLcom respecto de Telefónica.

En dicha ocasión, y en virtud de la resolución de fecha 8 de abril de 1998, el Consejo de la CMT dispuso lo siguiente:

“De lo anterior se desprende que en el régimen de licencias no se contempla ninguna obligación sobre los operadores B1 de ámbito nacional relativa a un



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

despliegue mínimo de puntos de interconexión en el momento de comenzar la prestación del servicio.

La ausencia de tal obligación sobre los operadores de tipo B1 nacional, como es RSL, es tanto más evidente cuanto que en el propio artículo 27.2.2 de la Orden Ministerial de Licencias Individuales, sí se establece una obligación de esta naturaleza pero para los operadores con licencia tipo B1 de ámbito restringido.

Por consiguiente, el legislador voluntaria y expresamente llevó a cabo una clara diferenciación al respecto: los operadores de tipo B1 de ámbito restringido tienen una obligación de despliegue mínimo, al inicio de la prestación del servicio, de puntos de interconexión; los de tipo B1 de ámbito nacional no la tienen. Por el contrario, estos últimos tienen una obligación cierta a cumplir al año de empezar a prestar el servicio, consistente en desplegar al menos un punto de interconexión por provincia.

Sería inapropiado que Telefónica, en el curso de las negociaciones de los acuerdos de interconexión, intentara ampararse en la normativa vigente para imponer este tipo de obligaciones cuando, hasta el momento, han sido expresa y voluntariamente excluidas por quien tiene potestad para imponerlas. Así pues, estas condiciones iniciales solo pueden ser establecidas como fruto de la negociación entre las partes.

En cuanto atañe a las obligaciones de Telefónica en relación con el conflicto planteado, cabe recordar que se trata de un operador calificado de dominante con arreglo a la normativa sectorial de telecomunicaciones y que, en consecuencia, ha de observar y cumplir las disposiciones que se recogen en la regulación para los operadores con tal poder en el mercado.

En concreto, y según lo dispuesto en el artículo 9.1 del Reglamento de Interconexión, Telefónica está obligada a

..."(F)acilitar la interconexión en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionales y fundadas en criterios objetivos. A este respecto, las condiciones técnicas y económicas en las que los operadores dominantes proporcionen los servicios de interconexión a sus propios servicios o a los de sus filiales o asociadas, en particular las relativas a la calidad de los servicios, los plazos de entrega y las condiciones de suministro, deberán ser ofrecidas a los restantes operadores...."

Cualquier operador puede requerir que -a la hora de negociar un acuerdo de interconexión con Telefónica- las condiciones que le pretenda aplicar el operador dominante sean similares a las que dicho operador pudiera haber



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

acordado con anterioridad para la interconexión con otro operador, siempre que dicha interconexión presentara unas características similares.

La imposición de condiciones desproporcionadas, plazos exagerados o cualquier conducta equiparable a una negativa de suministro por parte del operador dominante debería comportar la adopción de las mismas medidas correctoras que una negativa directa.

En suma, RSL tiene derecho a recabar de Telefónica el establecimiento y constitución de la interconexión de su red con la de Telefónica con un despliegue inicial de únicamente dos puntos de interconexión, y estos a elegir por la propia RSL entre las centrales de Telefónica abiertas a la interconexión (sean del nivel local o del nivel de tránsito) de acuerdo con la normativa vigente.

Todo ello sin perjuicio de la razonabilidad de la propuesta de Telefónica, dirigida a los operadores con licencia B1 de ámbito nacional, consistente en ofrecer una salida al mercado con cinco Pdl's, que no se discute pero que en ningún caso puede dar lugar a una imposición por parte del operador dominante a los operadores que solicitan la interconexión”.

b) *Habilitación de la posibilidad de definir e instalar en interconexión haces provinciales que permitan enfrentar en conmutación la central frontera de la provincia en la que se origina la llamada.*

Con respecto a la segunda cuestión, cabe señalar que podría no considerarse contrario al espíritu de la Oferta de Interconexión de Referencia la implantación, de común acuerdo entre los operadores, de alternativas técnicas, como los "haces provinciales" que proporcionen similares condiciones técnicas, económicas y operativas a las que serían propias de la interconexión directa a las centrales de conmutación.

No obstante, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.3, 11 y 12 del Reglamento de Interconexión, no cabe la imposición unilateral de estos "haces provinciales" en cuanto pudiera considerarse como una negativa a prestar la interconexión en las condiciones establecidas en la Oferta.

En este punto, conviene traer a colación el pronunciamiento de esta Comisión contenido en la contestación de fecha 9 de junio del año en curso conociendo de diversas consultas formuladas por operadores de telecomunicaciones.

En dicha contestación se indicaba lo siguiente:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

“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”.

IV. CONCLUSIÓN

- a) El ordenamiento vigente en materia de interconexión no permite en este momento la imposición unilateral por Telefónica a los operadores titulares de licencias de tipo B1 de ámbito nacional del requisito de interconectarse inicialmente mediante un mínimo de cinco puntos de interconexión, ni el de efectuar tal interconexión mediante "haces provinciales".
- b) Ello no obsta para que Telefónica y los operadores interconectados puedan llegar a los acuerdos que estimen convenientes en relación al número de puntos de interconexión y a la utilización de haces provinciales que conecten a las centrales involucradas en la interconexión.

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 M^a Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola