



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, 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 nº 20/09 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 4 de junio de 2009, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN SOBRE EL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN ENTRE GRUPALIA INTERNET S.A. Y TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. SOBRE ACCESOS CON PDI DISTANTE.

DT 2008/2092

1. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 1 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante Comisión) escrito de Grupalia Internet S.A. (en adelante Grupalia) solicitando la apertura de un conflicto de interconexión con Telefónica de España S.A.U (en adelante Telefónica) por la negativa de ésta a entregarle el tráfico de terminación de abonados de acceso directo ubicados en la provincia de Orense mediante puntos de interconexión (Pdl) ubicados en la provincia de Madrid.

En dicho escrito Grupalia solicita que de forma cautelar esta Comisión obligue a Telefónica a admitir la entrega de tráfico de numeración geográfica de Orense en el Pdl que dispone con la central nodal de Madrid, ante el riesgo de que las numeraciones de acceso directo de Grupalia se queden sin servicio.

Segundo.- Con fecha 17 de diciembre de 2008, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), esta Comisión envió sendos escritos a Grupalia y Telefónica notificándoles, como interesados, la apertura del presente expediente administrativo para la resolución del conflicto planteado por la primera de estas entidades.

Tercero.- Con fechas 23 de diciembre de 2008, 26 de enero de 2009 y 5 de febrero de 2009, tuvieron entrada en el registro de la Comisión sendos escritos de Grupalia mediante los cuales aportaba información adicional de su red de interconexión y de su red de acceso.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Cuarto.- Con fecha 20 de enero de 2009, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Telefónica.

Quinto.- Con fecha 16 de febrero de 2009, esta Comisión remite escrito a Grupalia en el cual aceptaba parcialmente la solicitud de confidencialidad de la información contenida en los anexos remitidos en los escritos de fechas 23 de diciembre 2008, 26 de enero de 2009 y 5 de febrero de 2009.

Sexto.- Con fecha 16 de marzo de 2009, mediante escrito del Secretario de la Comisión se procede a comunicar a los operadores interesados la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente, así como el Informe elaborado por los Servicios de la Comisión.

Séptimo.- Con fecha 2 de abril de 2009, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Grupalia mediante el cual mostraba su acuerdo con el análisis del conflicto que figuraba en el informe elaborado por los Servicios de esta Comisión

Octavo.- Con fecha 9 de abril de 2009, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Telefónica mediante el cual solicitaba la ampliación del plazo inicialmente otorgado la remisión de las correspondientes alegaciones al informe técnico para audiencia.

Noveno.- Con fecha 20 de abril de 2009, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Telefónica mediante el cual manifestaba una serie de alegaciones sobre la propuesta del informe de los Servicios de esta Comisión sometido a audiencia.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Habilitación competencial de la Comisión

En relación con la solicitud de intervención presentada por Grupalia, las competencias de esta Comisión para intervenir se derivan de lo dispuesto en la normativa sectorial. En concreto, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), indica en su artículo 48.2 que la Comisión tendrá por objeto, entre otras cuestiones, el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y la resolución de los conflictos entre operadores. Dichas competencias generales se concretan en la habilitación competencial de esta Comisión para actuar en esta materia, recogida en el apartado 3.d del mismo artículo, que establece como función de esta Comisión la resolución vinculante de los conflictos que se susciten entre operadores en materia de acceso o interconexión.

Asimismo, el artículo 11.4 de la LGTel establece que la Comisión podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de esta misma Ley. A tales efectos, el artículo 14 de la LGTel señala que conocerá la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones de los conflictos en materia de obligaciones de interconexión y acceso derivadas de esta ley y de sus normas de desarrollo.

En consecuencia, se debe concluir que esta Comisión está especialmente habilitada para conocer y resolver sobre el conflicto planteado por Grupalia.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Segundo. Sobre la adopción de medidas cautelares

Grupalia solicita de forma cautelar que esta Comisión obligue a Telefónica a admitir las solicitudes de entrega de tráfico de numeración geográfica de Grupalia en su Pdl con una nodal de Madrid, ante el riesgo de que las numeraciones de acceso directo de Grupalia ubicadas en Orense se queden sin servicio de llamadas entrantes desde Telefónica. Esta problemática vendría provocada por la cancelación por parte del proveedor del circuito dedicado mediante el cual Grupalia dispone de un Pdl en dicha provincia.

A este respecto cabe señalar que existen varias alternativas que permiten a Grupalia seguir prestando servicio desde Pdl's ubicados en Orense con independencia de que el actual proveedor del circuito dedicado decida su cancelación. Alternativas como el alquiler de un circuito a otro operador, la constitución de un Pdl virtual con Telefónica, o la compartición del Pdl de otro operador. Estas alternativas evitarían cualquier riesgo de que las numeraciones de acceso directo de Grupalia se quedasen sin el servicio de recepción de llamadas generadas por usuarios de Telefónica o las entregadas por otros operadores mediante el servicio de tránsito a través de Telefónica.

Por otra parte, la aceptación de la cautelar solicitada por Grupalia supondría, de facto, resolver el conflicto presentado a favor de la citada entidad, con anterioridad a la resolución del conflicto. Este hecho podría producir un perjuicio a Telefónica de resolverse el conflicto en sentido contrario a la demanda de Grupalia, ya que Telefónica habría tenido que incurrir en una serie de adaptaciones en su red que pudieran haber resultado finalmente innecesarias.

En consecuencia, no se estima procedente la adopción de dicha medida cautelar.

3. ANÁLISIS DEL CONFLICTO PLANTEADO POR GRUPALIA

Primero. Descripción de la problemática planteada por Grupalia

En la actualidad Grupalia dispone de puntos de interconexión (Pdl) en tres provincias: Madrid, Barcelona y Orense. Asimismo, Grupalia es asignataria de numeración telefónica para la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público en las citadas provincias.

El Pdl que Grupalia dispone en la actualidad en la provincia de Orense se encuentra ubicado en la central hidráulica de Velle conectada hacia la red troncal de Grupalia mediante un enlace E3 contratado con France Telecom España S.A. (en adelante FTE). Según indica Grupalia en su escrito, FTE le ha comunicado su intención de abandonar el punto de presencia en el nodo de Velle, lo que provocará la cancelación del mencionado circuito. Este hecho, junto con el escaso tráfico que cursa el Pdl de Orense con destino a la numeración geográfica asignada a Grupalia, hace que Grupalia se plantee dar de baja el mencionado Pdl y solicitar la entrega de las llamadas con origen en la red de Telefónica o en tránsito por la misma, con destino a la numeración de Orense, en el Pdl con la nodal de Madrid, por ser el más cercano que Grupalia posee a la provincia de Orense.

En las siguientes figuras se puede observar el estado actual de la red de Grupalia y la arquitectura de red que querría establecer.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

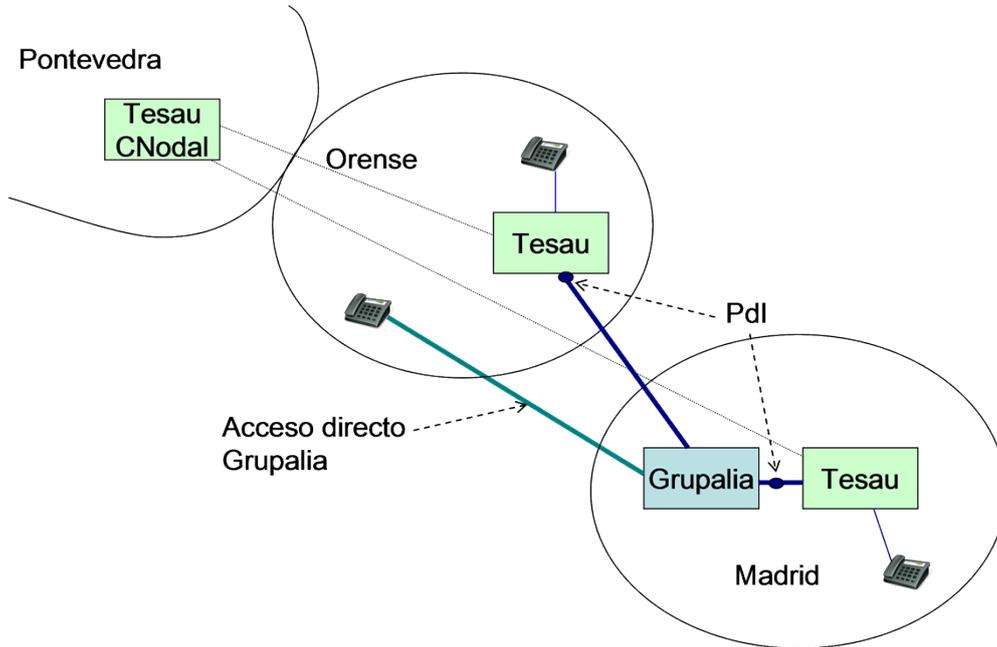


Figura 1 situación actual

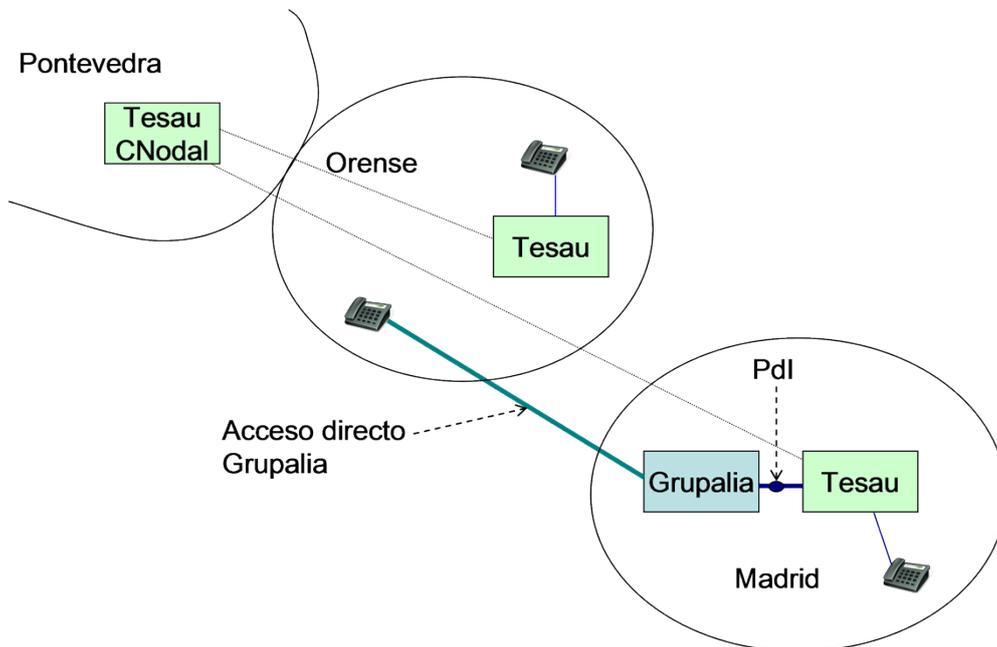


Figura 2 situación pretendida

Grupalia sustenta su petición en el hecho de que tras la entrada en vigor de la LGTel se extinguieron las licencias individuales, entre ellas la B1, lo que conllevó la eliminación de la obligación de establecer puntos de interconexión en cada una de las provincias en las que se prestase servicio.

Asimismo, Grupalia toma como referencia la respuesta que dio esta Comisión a la consulta que realizó Euskaltel, Resolución de 3 de abril de 2008 (DT 2008/92), sobre las obligaciones de Telefónica en relación con la apertura de prefijos de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

encaminamiento (NRN). Grupalia entiende que dicha Resolución avala la solicitud de modificación del enrutamiento de las llamadas cuyo destino corresponde a clientes de acceso directo ubicados en Orense, al objeto de que dichas llamadas sean entregadas mediante los Pdl's ubicados en la provincia de Madrid.

Segundo. Descripción de la posición de Telefónica

Telefónica considera que la consulta planteada en su día por Euskaltel y la correspondiente contestación atañe a un tema de numeración portada, cuya problemática es diferente a la numeración propia asignada a Grupalia, objeto del presente conflicto. No obstante, Telefónica considera que los criterios en los que se sustenta la citada respuesta de la Comisión no hacen sino avalar la posición que mantiene Telefónica sobre el tema, que no es otra que negarse a encaminar las llamadas cuyo destino corresponde a usuarios de acceso directo con numeración propia de Grupalia ubicados en Orense mediante los Pdl que Grupalia tiene ubicados en Madrid.

Telefónica fundamenta dicha negativa en varios aspectos:

1º. Significado geográfico de la numeración

El primero se sustenta en el hecho de que, a juicio de Telefónica, el envío a Madrid de una numeración correspondiente a la provincia de Orense, comportaría la eliminación del significado geográfico de la numeración, lo que implicaría la perversión de lo establecido en el Plan Nacional de Numeración Telefónica (en adelante PNT).

Asimismo señala en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia que, a su juicio, de la Oferta de interconexión de Referencia (en adelante OIR) cuando indica que: "*El modelo de interconexión incluido en la oferta de Interconexión se basa en la estructura de red actualmente existe en la red Telefónica de España*", se desprende que, en coherencia con lo establecido en el PNT, Telefónica debe entregar una llamada con destino a la numeración de Grupalia de Orense en el área de servicio que cubre la numeración (y no en otra área a elección del operador, como en el caso que nos ocupa, en el que Grupalia solicita su entrega en Madrid).

De esta forma a su entender la solicitud realizada por Grupalia estaría fuera del ámbito de los servicios regulados en la OIR recayendo dentro de las ofertas comerciales que Telefónica ofrece para otros servicios de interconexión. En este caso se concreta mediante el servicio de Pdl virtual.

2º. Impacto en el enrutamiento interno de Telefónica

El segundo se basa en el impacto que dicho enrutamiento tendría en el diseño y la configuración de la red de Telefónica. Actualmente, según manifiesta Telefónica, sus centrales analizan la numeración de su provincia para determinar el operador y encaminamiento al Pdl correspondiente, ubicado en dicha provincia, mientras que las numeraciones de otras provincias las analizan a nivel de prefijo y encaminan a las centrales de nivel de tránsito del área correspondiente. Estas últimas cubren la numeración de su área.

Telefónica indica que si se permitiese lo que pretende Grupalia y, sobre todo, si se extendiesen este tipo de solicitudes a otros operadores, en cada central del territorio nacional habría que desplegar al nivel de millar la numeración de todas las provincias para determinar el operador y encaminamiento concreto, lo que supondría una estructura compleja de datos que debería mantenerse en su red. Esta complejidad de



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

datos, según Telefónica, podría conllevar graves consecuencias en la gestión y mantenimiento de la Red.

En su escrito de alegaciones al trámite de audiencia Telefónica reincide en la problemática de configuración y gestión que implicaría el encaminamiento solicitado por Grupalia, añadiendo la complejidad que supondría para el dimensionamiento interno de la red de Telefónica la transferencia de tráfico de interconexión de unas provincias o áreas nodales hacia otras. El hecho de que a solicitud de un operador Telefónica deba entregar el tráfico destinado a los números de acceso directo de este operador en un Pdl ubicado en una área nodal que según el criterio de Telefónica no cubre el área geográfica en al que se ubica el abonado, a su juicio, dificulta la planificación de red, haciendo que la demanda de circuitos de interconexión así como el dimensionado de las rutas internas entre centrales de Telefónica crezca en determinadas provincias o áreas nodales y disminuya en otras, de forma imprevisible.

3º. Viabilidad económica

El tercero se centra en la viabilidad económica del escenario planteado por Grupalia. A este respecto, en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, Telefónica señala que la posible generalización del escenario propuesto por Grupalia conllevaría que las modificaciones que cualquier operador haga de su red de interconexión no supusieran ninguna repercusión económica para dicho operador, sino que debería ser Telefónica quien habría de asumir el reencaminamiento del tráfico. Telefónica equipara los recursos de red utilizados para dicho reencaminamiento con los recursos utilizados en el servicio de tránsito con nivel nacional en cuanto al consumo de recursos para el transporte de las llamadas hasta el Pdl indicado por el operador.

Asimismo Telefónica también hace hincapié en el coste económico que le supondría el redimensionado de su red interna para hacer frente a las posibles transferencias de tráfico de interconexión de unas provincias o áreas nodales a otras.

Adicionalmente a estas tres cuestiones, en su escrito de alegaciones de 20 de enero de 2009, Telefónica pone de manifiesto las distintas alternativas que ha propuesto a Grupalia al objeto de solventar la problemática descrita. Dichas propuestas se centran en la contratación de un servicio de Pdl virtual o en la compartición de Pdl.

Mediante el Pdl virtual Grupalia no tendría que disponer de un Pdl físico en Orense, es decir, se ahorraría su infraestructura y equipamiento en Orense así como los costes de arrendamiento del espacio correspondiente, siendo Telefónica la que entregaría y recogería las llamadas mediante el servicio de Pdl virtual para la interconexión, llevando ese tráfico por su propia red al Pdl de Madrid.

Mediante la segunda propuesta (compartición de Pdl) los operadores que solicitan o disponen de interconexión con Telefónica pueden, en cualquier momento, suscribir acuerdos con terceros operadores para compartir la titularidad o uso de su red de interconexión.

Tercero. Análisis del conflicto

▪ Implicación a nivel de Plan nacional de numeración telefónica (PNT)

En primer lugar, es rebatible la afirmación realizada por Telefónica en relación a que este tipo de enrutamiento implicaría la perversión de lo establecido en el Plan nacional de numeración telefónica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A este respecto no cabe más que mencionar que el PNT define unos rangos de numeración a nivel provincial, que se distribuyen a nivel de distrito de tarificación, y que permiten al usuario conocer a priori el tipo y el nivel de tarifa de la misma. De hecho el artículo 6.3 del citado Plan indica que *“la información contenida en cualquier número de abonado del rango de numeración geográfica será suficiente para que se pueda conocer, mediante el análisis de las cifras marcadas, el distrito telefónico de destino de las llamadas”*. Esta información no tiene relación directa con el encaminamiento de las llamadas entre operadores. De hecho, la propia Telefónica admite la posibilidad de entregar las llamadas a nivel provincial e incluso a nivel de área nodal.

En relación a la afirmación que realiza Telefónica sobre que dicho encaminamiento contradice la OIR, es preciso señalar que la oferta de interconexión de referencia regula los servicios mayoristas que Telefónica debe ofrecer a los terceros operadores, en este caso no nos encontramos con un servicio que presta Telefónica a un operador tercero sino con un servicio de terminación que presta Grupalia. En consecuencia, dicho servicio no estaría estrictamente cubierto por la OIR.

No obstante, los principios que rigen la interconexión entre redes plasmados en la OIR, sí que sirven de referencia para delimitar el encaminamiento eficiente de las llamadas. En este sentido la OIR determina que las llamadas a numeración geográfica son encaminadas al Pdl más cercano al destino, y en el caso que nos ocupa la petición realizada por Grupalia cumpliría con este precepto ya que se entregarían en el Pdl de la central local a la que pertenece el abonado.

3.1 Relación del presente conflicto con la consulta de Euskaltel

En primer lugar es preciso analizar si el escenario planteado por Grupalia es equiparable al escenario planteado por Euskaltel en su consulta en relación con la apertura de prefijos de encaminamiento (NRN), la cual fue contestada mediante Resolución de 3 de abril de 2008 (DT 2008/92). Sobre este punto cabe señalar que, tal como afirma Telefónica, el escenario planteado por Euskaltel no corresponde exactamente con el conflicto presentado por Grupalia, aunque ciertamente tienen algunas similitudes.

En ambos casos la problemática viene suscitada por el hecho de que un operador disponga de clientes de acceso directo en provincias en las cuales no dispone de Pdl, ni en la misma provincia ni en el área nodal que la cubre. Ambas arquitecturas comparten el hecho de que los abonados se encuentran geográficamente muy distanciados de la ubicación física de la central local que les presta servicio, motivo por el cual no disponen de infraestructuras propias para el establecimiento de los citados Pdl en las correspondientes provincias.

La diferencia radica en el hecho de que en el escenario planteado por Euskaltel la numeración de acceso directo en cuestión se trataba de numeración portada, mientras que en el conflicto planteado por Grupalia se trata de numeración asignada a esta entidad.

La respuesta a la consulta indicaba que Euskaltel podrá solicitar a Telefónica el enrutamiento de las llamadas a numeraciones geográficas portadas a su red mediante el análisis de los dígitos (CD/DE) del NRN, encaminando la llamada a la provincia donde se encuentre el Pdl que corresponda. En la citada resolución se indicaba que no existían razones objetivas que impidieran asociar a un número geográfico portado un NRN distinto al de la provincia a la que se atribuye la numeración portada y que



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Telefónica, como prestador del servicio telefónico fijo disponible al público, tiene la obligación de encaminar dichas llamadas al Pdl especificado por dicho NRN.

Este escenario no suponía ningún tipo de modificación en el tratamiento que Telefónica debía realizar para dichas llamadas ya que el encaminamiento de la numeración portada se realiza a nivel de NRN con independencia del número telefónico al que precede.

Por el contrario, el escenario planteado por Grupalia sí que supondría una modificación en el tratamiento de las llamadas tal como describe Telefónica en su escrito de alegaciones. Este hecho, sin embargo, no impide que se analice si la petición realizada por Grupalia es lícita al amparo de la regulación vigente, y técnica y económicamente viable.

3.2 Implicación en el encaminamiento del escenario planteado por Grupalia

Grupalia fundamenta su petición en el hecho de que tras la entrada en vigor de la LGTel se eliminó la obligación de establecer puntos de interconexión en cada una de las provincias en las que se prestase el servicio telefónico fijo disponible al público. Por tanto, su intención es concentrar sus puntos de interconexión en las provincias de Barcelona y Madrid, con independencia de otras provincias a las que preste el servicio telefónico fijo disponible al público mediante acceso directo.

La red de Telefónica, en la actualidad divide España en 21 áreas nodales, tal como se muestra en la figura siguiente:

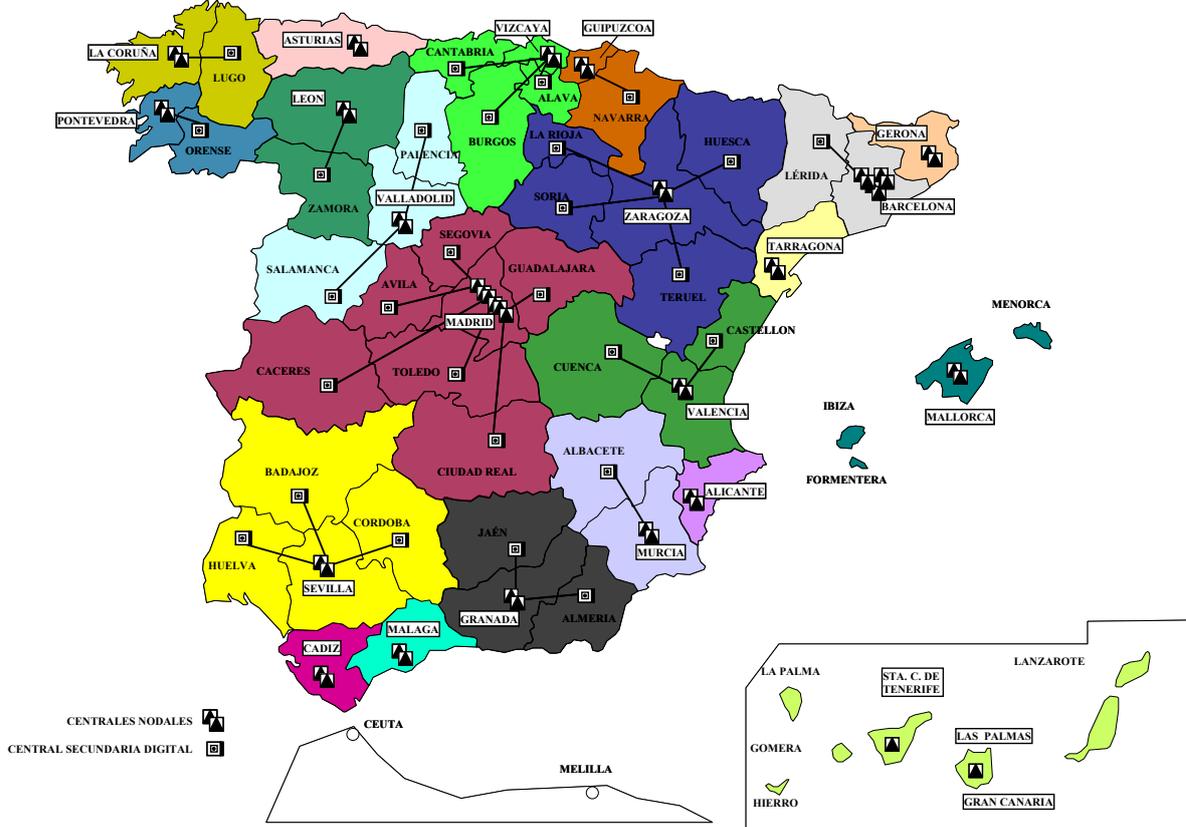


Figura 3. Áreas nodales



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Basándose en dicha distribución geográfica Telefónica únicamente habilita la entrega de llamadas cuyo destino sea numeración geográfica perteneciente a una provincia del área nodal siempre que exista un Pdl del operador en dicha área nodal. Esto supone, en la práctica, la obligación de que los operadores tengan al menos un Pdl en cada área nodal en la que tengan clientes de acceso directo con numeración propia.

La modificación de esta política de encaminamiento según manifiesta Telefónica en sus distintos escritos de alegaciones adolece de la siguientes problemáticas:

Necesidad de modificar el encaminamiento de las llamadas y alternativas

En su escrito de alegaciones Telefónica indica que el envío a un Pdl de Madrid de una numeración correspondiente a la provincia de Orense elevaría el nivel de complejidad de los datos a configurar en las distintas centrales, pudiendo conllevar graves consecuencias en la gestión y mantenimiento de su red.

Esta afirmación se basa en un escenario en el cual se optara por desplegar al nivel de millar, en las centrales nodales, la numeración de todas las provincias para determinar el operador y encaminamiento correcto. Sin embargo, es preciso acotar que esta configuración únicamente afectaría a las centrales nodales ya que Telefónica en su escrito indica que, en la actualidad, ya permite la entrega a nivel de área nodal que abarque la provincia de destino, por tanto se entiende que la configuración a nivel de millar dentro del área nodal ya está contemplada.

No obstante lo anterior, existen otras alternativas de configuración que permitirían realizar el encaminamiento solicitado por Grupalia evitando la apertura de numeración a nivel de millar en todas las centrales nodales. Una alternativa podría ser la anteposición de un código de enrutamiento interno que identifique al Pdl destino mediante un **NRN ficticio**¹; una segunda alternativa sería mediante la creación de rutas especiales dentro de la red de Telefónica con características análogas a las del Pdl Virtual que ella misma propone para Grupalia.

Por lo que se refiere a la primera alternativa, es decir, la utilización de códigos de enrutamiento internos NRN ficticios que permitan identificar el Pdl donde debe ser entregada una llamada, es preciso señalar que ya en la actualidad Telefónica tiene obligación, antes de entregar una llamada a Grupalia, de consultar si el número destino se encuentra portado a un tercer operador. Esta misma consulta podría ser utilizada con una modificación para anteponer el código de enrutamiento interno ficticio que identificaría el Pdl destino cuando el número no estuviese portado. De esta forma se podría minimizar el impacto en la configuración de las centrales que supondría el encaminamiento solicitado por Grupalia. Ello no implicaría que dicho código deba ser público, ni que haya de estar reflejado en la Entidad de Referencia para la portabilidad de la numeración fija, tal como alega Telefónica en su escrito de 20 de abril de 2009. De hecho, al tratarse de códigos internos, éstos únicamente tendrían sentido en el ámbito interno de cada una de las redes de los operadores para identificar el Pdl donde debe entregarse la llamada, no siendo intercambiados en los enlaces de interconexión.

¹ La utilización de códigos internos del tipo NRN para encaminar ciertas tipologías de llamadas es una práctica habitual dentro de las redes de los operadores; de hecho Telefónica, según indica en su escrito de 25 enero 2008 sobre la implicación en la interconexión de la migración de usuarios a la red de nueva generación, solventaría los problemas de enrutamiento en terminación a los usuarios migrados mediante mecanismos internos que permiten desvincular los números telefónicos de la central local a la que pertenece la numeración. Asimismo, la propia Telefónica propuso en el expediente DT 2006/495 el uso de NRN ficticios para diferenciar los modelos de interconexión origen de las llamadas de tránsito.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En consecuencia, ni deberían ser públicos ni asignados por esta Comisión y, en ningún caso, deberían estar relacionados con los procesos de portabilidad gestionados por la Entidad de Referencia de portabilidad fija. Asimismo, el hecho de que estos códigos sean internos y por tanto no traspasables mediante la interconexión, permitiría independizar las distintas soluciones adoptadas por los diversos operadores permitiendo, incluso, la reutilización de los mismos NRN internos.

Problemáticas en el dimensionamiento de la red de Telefónica

En su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, Telefónica pone de manifiesto la problemática que supondría para el dimensionado de su red de interconexión y de sus rutas internas, de generalizarse la petición realizada por Grupalia.

Telefónica indica que si los operadores pudieran solicitar sin coste alguno el encaminamiento de las llamadas a áreas nodales a las que no pertenece dicha numeración, ello tendría graves implicaciones en el diseño de la red, con independencia de la solución adoptada.

Según Telefónica, estas nuevas condiciones traerían como consecuencia una transferencia de tráfico de interconexión de unas provincias o áreas nodales hacia otras rompiendo el equilibrio existente, haciendo que la demanda de circuitos de interconexión crezca en determinadas provincias o áreas nodales y disminuya en otras, en función de las necesidades de los operadores interconectados. Esto llevaría a situaciones de congestión en determinadas centrales de tránsito e infrautilización de recursos en otras.

De esta forma, según Telefónica, se perdería el control sobre el tráfico de interconexión que es previsible que deba soportar una central de tránsito de una provincia, porque ya no dependería de los clientes que pueda haber en esa provincia sino, también, de que los operadores interconectados en un momento determinado soliciten la entrega de tráfico de interconexión para sus clientes de otra área nodal en esa central de tránsito.

Como además las provincias o áreas nodales preferidas serán unas determinadas, y presumiblemente las mismas para todos los operadores, el resultado final podría llegar a ser una concentración de tráfico de interconexión en determinadas provincias que, según Telefónica, no podría ser asumido su red. Llevando al límite los citados argumentos, los operadores podrían optar por realizar un repliegue hacia uno o dos puntos en toda España, teniendo que encaminar Telefónica millones de llamadas hacia dichos puntos. En relación a esta problemática es preciso analizar, en primer lugar, si el hipotético escenario planteado por Telefónica en el cual los operadores procederían a replegar su red de interconexión a uno o dos puntos en toda España es un escenario realista.

Para ello es necesario tener en cuenta que el tráfico de interconexión destinado a numeraciones geográficas es un tráfico intrínsecamente bidireccional. Es decir, las numeraciones geográficas son tanto receptoras como generadoras de llamadas. Por tanto el repliegue hacia unos pocos puntos de interconexión sugerido por Telefónica conllevaría, como veremos más en detalle en el siguiente punto, un aumento de los precios de terminación que debería asumir el operador para el tráfico generado por sus clientes y cuyo destino sea numeración geográfica de Telefónica.

De hecho los datos demuestran que la posible concentración de tráfico a la que hace referencia Telefónica únicamente tendría sentido cuando el volumen de tráfico intercambiado fuese pequeño. De ser cierta la afirmación de Telefónica de que los



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

operadores tienden a replegar su red de interconexión hacia el nivel más alto posible al objeto de reducir al máximo el número de Pdl's, en la actualidad los operadores tendrían una red de interconexión basada en la ubicación de un único Pdl por área nodal, ya que éste es el máximo nivel de agregación que acepta Telefónica.

Sin embargo, los datos demuestran que el 28%² de los Pdl's por tiempo corresponden a los niveles local y metropolitano, niveles inferiores al de tránsito doble que, según la hipótesis de Telefónica, serían innecesarios. Este dato se ve refrendado de forma más clara aún si consideramos los enlaces por capacidad; en este caso el número de Pdl's por capacidad en tránsito doble se reduce a 3 Pdl's del total de 629 existentes.

De hecho Grupalia dispone en la actualidad de 26 Pdl's locales, 1 metropolitano y 5 de tránsito. Esta circunstancia demuestra que a pesar de que Grupalia, en la actualidad, podría cubrir la interconexión de sus abonados utilizando únicamente 3 Pdl's de tránsito, los costes que debería asumir para terminar las llamadas generadas por sus abonados destinadas a numeración de acceso directo Telefónica, así como el coste que le supondrían los servicios de acceso prestados por Telefónica, hace que a partir de cierto volumen de tráfico le resulte más rentable el despliegue de Pdl's de nivel inferior.

En resumen, los datos demuestran que el factor de despliegue de Pdl's no viene condicionado únicamente por los requisitos de encaminamiento en base a las áreas nodales, tal como se desprendería de la alegación realizada por Telefónica, sino que los precios de interconexión suponen per se un incentivo suficiente para fomentar el despliegue de Pdl's de niveles inferiores a medida que aumente el tráfico de interconexión.

Telefónica describe en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia escenarios como el de una llamada desde un número de La Coruña (cliente de Telefónica) a un número de Valencia, cliente de un operador tercero, y que tal operador tercero ha declarado como local en su Pdl de Madrid. En este escenario Telefónica señala que la llamada sale de La Coruña, llega a Valencia y tiene que volver a Madrid para su entrega. A este respecto se ha de comentar que la ruta a seguir por la llamada dependerá en gran medida de la solución que Telefónica adopte internamente para resolver el encaminamiento de la misma, pudiéndose simplificar si, por ejemplo, empleando un NRN ficticio, la consulta se realizara en la central origen (La Coruña).

En consecuencia, existen alternativas que permitirían solventar las problemáticas de encaminamiento planteadas por Telefónica en su escrito de alegaciones. Asimismo el peligro señalado por Telefónica sobre la posibilidad de que, de permitirse el tipo de encaminamiento solicitado por Grupalia, los operadores procederán a concentrar el tráfico en unos pocos Pdl's, se ve mitigado por el efecto disuasorio que representan los precios de interconexión que estos operadores deberían hacer frente para terminar las llamadas en los abonados de Telefónica, así como los precios de interconexión que Telefónica percibiría por los servicios prestados mediante la modalidad de acceso.

En todo caso, el objetivo de este conflicto no es delimitar la forma correcta de encaminar las llamadas en el ámbito interno de la red de Telefónica, sino evaluar si la petición concreta realizada por Grupalia es acorde con la reglamentación actual y es técnica y económicamente viable.

² La división de los datos de los Pdl's basado en tiempo únicamente contempla 3 tipologías, tránsito, local y metropolitano. Por tanto el 72 % corresponden tanto a Pdl de tránsito simple como de tránsito doble.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Relación con las nuevas arquitecturas de red (NGN)

En la arquitectura planteada por Grupalia la central local que presta servicio a los abonados de Orense se encuentra ubicada físicamente en Madrid, motivo por el cual solicita la entrega de las llamadas en el Pdl situado en dicha provincia.

En el pasado esta arquitectura de red estaba poco implantada, ya que los costes de transmisión que suponía tener abonados conectados a centrales locales muy distantes geográficamente la hacía poco atractiva desde el punto de vista económico.

No obstante, el abaratamiento continuo de los costes de transmisión y la evolución hacia las redes NGN (*Next Generation Network*) tenderán a acrecentar la irrelevancia de la distancia geográfica y del número de nodos y niveles de interconexión, tal como indica la propia Telefónica en su escrito de 25 de enero de 2008 sobre las implicaciones en la interconexión de la migración de usuarios a su red de nueva generación, lo cual ha dado lugar al expediente en curso MTZ 2008/210, donde el bucle de abonado y la numeración asociada dejan de corresponder a la central local de la arquitectura clásica de conmutación de circuitos, pasando a depender de un nodo óptico que no tiene por qué estar físicamente ubicado en la misma localización geográfica que la central local originaria y, en general, alargando considerablemente la distancia entre nodo de acceso y punto de terminación de red del abonado.

Aunque si bien es cierto, tal como alega Telefónica, que la propuesta de migración de usuarios a la red de nueva generación presentada, en esta primera fase, no contempla el tránsito de las llamadas a provincias distintas a la que pertenece dicha numeración, tal como propone Grupalia, es preciso tener en cuenta que el número de centrales de que dispone Telefónica, así como el nivel despliegue de su red dentro de la geografía española, es muy superior al que presentan otros operadores. Por lo tanto es más probable que, a pesar de la concentración de abonados en los nuevos nodos, se sigan manteniendo Pdl's en todas las provincias. Asimismo es preciso destacar que a pesar de ello, tal como se indica en la propia propuesta de migración presentada por Telefónica y al contrario de lo que alega en el presente expediente, dicha migración supone impactos a nivel del dimensionado de la red de interconexión con terceros operadores, al modificarse los Pdl's por los que se venían entregando ciertas tipologías de llamadas generadas por los abonados migrados.

Las evoluciones de las redes y la neutralidad tecnológica conllevan la necesidad de analizar la problemática planteada por Grupalia, en función de la legislación actual, pero también, con un enfoque a futuro, del que no sólo participa Grupalia, sino todos los operadores, incluida la propia Telefónica, inmersa en profundos cambios estructurales de su red de acceso y troncal.

En este sentido, la petición realizada por Grupalia no es otra que requerir que las llamadas destinadas a sus clientes sean entregadas en el Pdl que corresponde al nodo local del que depende el acceso directo del cliente, aunque éste se encuentre geográficamente en una provincia diferente a la del Pdl. En consecuencia, nos hallaríamos en un escenario de enrutamiento eficiente ya que la llamada siempre será terminada en dicha central.

3.3 Impacto sobre los costes del escenario planteado

Sin menoscabo de lo indicado en el punto anterior, es preciso analizar la posible implicación a nivel de costes de encaminamiento que podría suponer la eliminación del Pdl en la provincia de Orense.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A este respecto, en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, Telefónica hace hincapié en dos aspectos:

Reencaminamiento interno por la red de Telefónica: remuneración y dimensionamiento

El primero se basa en el coste que le supondría a Telefónica el reencaminamiento del tráfico por su red para proceder a entregar la llamada en un Pdl que se encontrara en otra área nodal. Telefónica entiende que mediante el encaminamiento solicitado por parte de Grupalia se estaría prestando un servicio similar al que actualmente le presta FTE sin recibir ningún tipo de remuneración por parte de Grupalia.

El segundo recae en el coste que le supondría a Telefónica el redimensionado de su red interna para atender a estas solicitudes de reencaminamiento, extremo ya tratado en el punto anterior.

La solicitud realizada por Grupalia conlleva que las llamadas generadas por abonados de Telefónica cuyo destino sea numeración de Grupalia perteneciente a abonados ubicados en Orense, deberían ser transitadas internamente por la red de Telefónica hasta el Pdl ubicado en Madrid. Para estas llamadas Telefónica debería abonar a Grupalia el importe de una terminación local, ya que estaría entregando la llamada en el Pdl al que está asociada la central local que da servicio al abonado.

Desde el punto de vista de Telefónica, y siempre en función de la forma en la que resuelva el encaminamiento de estas llamadas, se produciría un coste de tránsito interno adicional para las llamadas generadas en la provincia de Orense y cuyo destino fuera la numeración de Grupalia objeto del presente conflicto, ya que se produciría un cambio de área nodal (de Pontevedra a Madrid). No obstante, este mismo coste podría ser compensado por el ahorro a nivel de tránsito que supondría para las llamadas originadas en la provincia de Madrid o en las provincias dependientes de su central nodal. En la siguiente figura se pueden observar los escenarios enunciados.

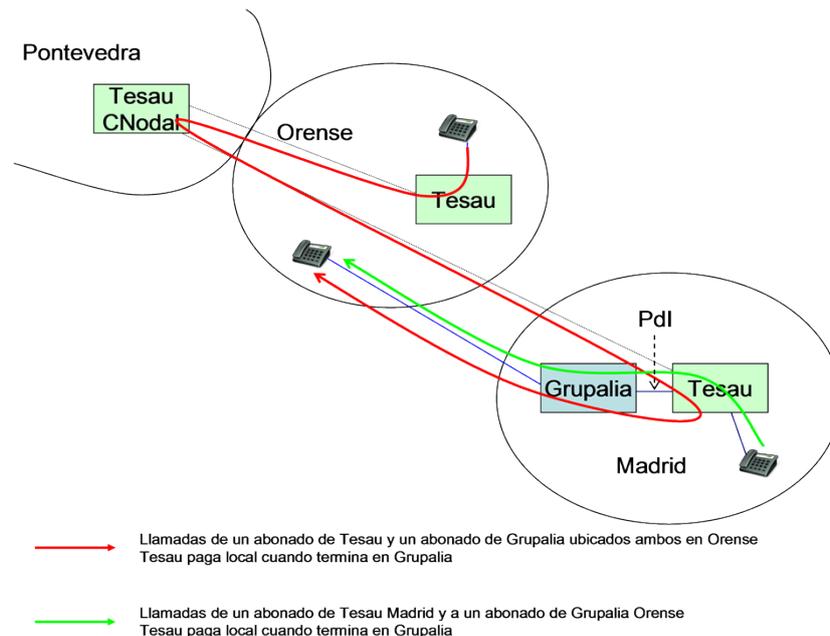


Figura 4: Llamadas originadas en Telefónica



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

interconexión, al objeto de disminuir los niveles de interconexión (de tránsito doble a tránsito simple, o a metropolitano, o incluso a local), incentivos que obviamente se ven reducidos cuando el tráfico que generan sus abonados en las citadas provincias es pequeño.

En consecuencia, este tipo de soluciones solicitadas por Grupalia se enmarcarían en escenarios en los que el volumen de tráfico de interconexión cursado no justifica económicamente la instauración de un Pdl en la provincia, situación que se revertiría desde el momento en el cual el volumen de clientes de Grupalia se incrementara y en consecuencia el tráfico de interconexión también sufriera aumento.

Cuarto. Conclusiones

La petición realizada por Grupalia se ajusta a la legalidad vigente, al no existir en la reglamentación ninguna obligación en relación a un despliegue mínimo de Pdl.

El servicio objeto del presente conflicto es el servicio de terminación de llamadas en numeración geográfica de Grupalia. En consecuencia, no se trata de un servicio regulado mediante la oferta de interconexión de referencia OIR, ya que la misma únicamente regula los servicios prestados por Telefónica. No obstante, la petición realizada por Grupalia estaría en concordancia con las directrices marcadas en la OIR, al solicitarse la entrega de las llamadas en el Pdl más cercano al destino.

La petición realizada por Grupalia es técnicamente viable, existiendo alternativas que permitirían realizar el encaminamiento solicitado. De hecho, la propia Telefónica propone a Grupalia la contratación de un "Pdl virtual" para llevar a cabo el encaminamiento objeto del presente conflicto. Por lo tanto, nos encontraríamos esencialmente ante una problemática basada en el impacto que supondría la posible generalización de la solicitud planteada por Grupalia y la viabilidad económica de la misma.

La distribución actual de los Pdl demuestra que la diferencia en los precios de interconexión que deben hacer frente los operadores en función del nivel de despliegue de sus Pdl es un aliciente suficiente para que, a medida que el volumen de tráfico intercambiado aumente, los operadores tiendan a incrementar la capilaridad de su red de interconexión. En el caso que nos ocupa, al suprimir el Pdl ubicado en Orense, Grupalia verá incrementado el nivel de tránsito que deberá pagar a Telefónica, desde el actual tránsito simple, a tránsito doble, tanto para las llamadas destinadas a abonados de Telefónica de dicha provincia, como cuando abonados de Telefónica accedan a servicios de Grupalia mediante el servicio de interconexión de acceso (servicios de preselección o de red inteligente). El incremento en los precios que deberá hacer frente Grupalia para este tipo de llamadas conlleva que el encaminamiento solicitado será atractivo únicamente en aquellos escenarios donde el volumen de tráfico intercambiado sea pequeño, mitigando por tanto el posible impacto que podría suponer este tipo de encaminamiento en el dimensionado de la red de Telefónica.

Por último es preciso señalar que la solicitud de Grupalia se enmarca dentro del cambio del modelo de interconexión, fruto de la evolución de las redes hacia arquitecturas NGN/NGA. Esta evolución implica un proceso de concentración y alargamiento de los bucles de abonado, del que es precursora y participe la propia Telefónica.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En razón de todo lo anterior, esta Comisión,

RESUELVE

Único.- Telefónica deberá progresar el tráfico cuyo destino sea la numeración geográfica de Grupalia en Orense hasta el Pdl que Grupalia defina en Madrid.

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 en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, por quienes puedan acreditar su condición de interesados, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Ignacio Redondo Andreu, con el Visto Bueno del Vicepresidente, Marcel Coderch Collell (P.S. art. 39 R.D. 1994/1996 de 6 septiembre, B.O.E. de 25 de septiembre de 1996).