

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR
BT ESPAÑA COMPAÑÍA DE SERVICIOS GLOBALES DE
TELECOMUNICACIONES, S.A.U. CONTRA TELEFÓNICA MÓVILES
ESPAÑA, S.A.U POR LOS PRECIOS DE ORIGINACIÓN PARA LLAMADAS
GRATUITAS****CFT/D TSA/013/16/PRECIOS ORIGINACIÓN LLAMADAS GRATUITAS****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 4 de mayo de 2017

Visto el expediente relativo a la denuncia interpuesta por BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A.U. contra Telefónica Móviles España, S.A.U. sobre los precios de originación para llamadas gratuitas, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Escrito de denuncia formulado por BT**

Con fecha 1 de julio de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A. Unipersonal (en adelante, BT), en virtud del cual interpone un conflicto frente a Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal (en adelante, Telefónica Móviles) en relación con los precios de los servicios mayoristas de originación que se prestan mutuamente para la realización de llamadas con origen móvil¹ a

¹ El addendum prevé un precio de originación para llamadas gratuitas diferente según la llamada se haya efectuado desde numeración móvil o fija de BT.

numeraciones gratuitas para el llamante (en adelante, precios de originación para llamadas gratuitas), incluyéndose dentro de esta categoría:

- las llamadas a numeraciones cortas atribuidas para los servicios de asistencia técnica e información. En el caso de BT, se refiere a los servicios de venta a empresas, postventa y ventas al público prestados mediante las numeraciones cortas 1432, 1433 y 1434, respectivamente. En el caso de Telefónica Móviles, se refiere a los servicios de atención posventa a clientes residenciales, atención postventa a clientes empresariales, de información sobre gestión medioambiental e información a pre-clientes prestados a través de las numeraciones 1485, 1486, 1488 y 1489, respectivamente.
- las llamadas a numeraciones del tipo 800/900 para los servicios de cobro revertido. Sólo BT presta servicios a través de esta numeración, no así Telefónica Móviles.

BT manifiesta que (i) solicitó a Telefónica Móviles, por carta de 10 de septiembre de 2015, la renegociación del precio que acordaron, mediante el addendum firmado el 1 de abril de 2011 (en adelante, addendum) al Acuerdo General de Interconexión firmado el 15 de febrero de 2010 (en adelante, AGI), aplicar para el servicio de originación móvil para llamadas gratuitas² a partir del 1 de abril de 2012, y (ii) Telefónica Móviles no ha realizado propuesta ni ha mostrado interés alguno por negociar dicho precio. Por ello, BT entiende que no es posible llegar a un acuerdo y solicita que la CNMC intervenga y establezca el precio máximo del servicio de originación móvil para llamadas gratuitas que le presta Telefónica Móviles.

SEGUNDO.- Inicio de procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de 22 de julio de 2016 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de esta Comisión, se comunicó a BT y Telefónica Móviles la apertura del presente procedimiento y se les requirió a ambos operadores determinada información necesaria para su instrucción.

TERCERO.- Respuesta a los requerimientos de información

Con fecha 5 y 19 de agosto de 2016 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC escritos de Telefónica Móviles y BT, respectivamente, por los que daban contestación a los requerimientos de información remitidos.

² Se refiere al servicio mayorista de interconexión necesario para completar llamadas originadas en una red móvil a numeraciones cortas atribuidas para los servicios de asistencia técnica e información y numeraciones del tipo 800/900 precitados.

CUARTO.- Alegaciones de BT

Con fecha 28 de septiembre de 2016 BT tuvo acceso a los documentos obrantes en el expediente de referencia y con fecha 4 de octubre de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de BT en el que presenta alegaciones adicionales a las formuladas en el escrito por el que interponía el conflicto.

QUINTO.- Segundos requerimientos de información

Mediante escritos de 5 de octubre de 2016 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de esta Comisión, se requería a BT y Telefónica Móviles información adicional a la aportada en respuesta a los primeros requerimientos de información.

SEXTO.- Respuestas a los segundos requerimientos de información

Con fecha 20 y 21 de octubre de 2016 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC escritos de BT y Telefónica Móviles, respectivamente, por los que daban contestación a los segundos requerimientos de información remitidos.

SÉPTIMO.- Trámite de audiencia

Mediante escritos de 21 diciembre de 2016 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se comunicó a BT y Telefónica Móviles el informe elaborado por la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, otorgando trámite de audiencia a las partes interesadas por un plazo de diez días para, si lo estimaran conveniente, efectuar alegaciones y aportar documentos.

OCTAVO.- Alegaciones en el marco del trámite de audiencia

Con fechas 17 y 18 de enero de 2017, tuvieron entrada en el registro de la CNMC escritos de alegaciones de BT y Telefónica Móviles, respectivamente.

NOVENO.- Tercer requerimiento de información a BT

Mediante escrito de 27 de enero de 2017 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de esta Comisión, se requirió a BT información adicional para aclarar determinados aspectos de los precios de originación aplicados a Telefónica de España S.A.U. (en adelante, Telefónica) y la modalidad de OMV bajo la que operará.

DÉCIMO.- Respuesta de BT al requerimiento de información

Con fecha 13 de febrero de 2017 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de BT por el que daba contestación al tercer requerimiento de información remitido.

UNDÉCIMO.- Traslado a Telefónica Móviles de la respuesta de BT al tercer requerimiento de información

Mediante escrito de 27 de marzo de 2017 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, se dió traslado a Telefónica Móviles de la información remitida por BT, como respuesta al tercer requerimiento de información, para que efectuara alegaciones y aportara documentos, si lo estimara conveniente.

DÉCIMOSEGUNDO.- Alegaciones de Telefónica Móviles

Con fecha 10 de abril de 2017, tuvo entrada en el registro de la CNMC el escrito de alegaciones de Telefónica Móviles.

A los anteriores Antecedentes de Hecho le son de aplicación los siguientes:

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**PRIMERO.- Objeto del procedimiento**

El objeto del presente procedimiento se centra en analizar si los precios de originación para llamadas gratuitas del addendum de 1 de abril de 2011 suscrito por BT y Telefónica Móviles son apropiados conforme a los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) y, si éste no fuera el caso, establecer los precios de originación para llamadas gratuitas que deberían regir las relaciones comerciales bilaterales de BT y Telefónica Móviles.

SEGUNDO.- Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La LGTel otorga a la CNMC competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y en los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, tal como se prevé en sus artículos 12.5, 15 y 70.2, letras d) y g).

Así, el artículo 12.5 de la LGTel establece que esta 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 señalados en el artículo 3 del mismo texto legal, entre los que se incluyen los siguientes:

«a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos. (...)

c) Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad e interoperabilidad extremo a extremo de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación. (...)

j) Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad.»

Asimismo, de conformidad con los artículos 6.4 y 12.1.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

Por ello, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y en virtud del artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Esta sección se estructura del siguiente modo.

- Primero, se exponen los principales argumentos que sostiene BT para justificar su interposición del conflicto.
- Segundo, se caracteriza el servicio mayorista de originación y las modalidades de interconexión, que BT y Telefónica Móviles han utilizado para su prestación.
- Tercero, se describe el entorno regulatorio bajo el que operan los servicios mayoristas de originación
- Cuarto, se presenta el entorno competitivo y, en concreto, los precios de originación que BT ha acordado con los restantes operadores, además de Telefónica Móviles.

- Quinto, se aborda la cuestión de la vigencia del AGI y del addendum asociado al mismo con el objeto de determinar el objeto del presente conflicto.
- Sexto y último, se analizan los precios de originación para llamadas gratuitas vigentes en el addendum y se establecen los precios que las partes deberían abonarse.

Asimismo, en el Anexo I se responde pormenorizadamente a las alegaciones de BT y Telefónica Móviles.

PRIMERO. Aspectos planteados por BT con respecto al precio de originación para llamadas gratuitas

BT denuncia que el precio de originación para llamadas gratuitas de **[CONFIDENCIAL]** que Telefónica Móviles le aplica desde el 1 de abril de 2012 es absolutamente desproporcionado. BT fundamenta esta conclusión a partir de los siguientes argumentos:

- Los servicios mayoristas de originación y terminación móvil utilizan básicamente los mismos recursos de red de un operador y tienen, por tanto, unos costes parecidos. Tomando como referencia el precio de terminación móvil regulado, conforme a un modelo de costes incrementales prospectivos a largo plazo puro (en adelante, modelo LRIC puro), que asciende a 1,09 céntimos de euro por minuto, el precio de originación móvil para llamadas gratuitas impuesto por Telefónica Móviles multiplica por más de 9 sus costes.
- Según los datos de la CNMC, el ingreso medio por el servicio mayorista de acceso móvil³ ha pasado de 3,65 céntimos de euro por minuto en 2010 a 1,35 en 2014, esto es, se ha reducido a menos de la mitad. Por tanto, el precio de originación para llamadas gratuitas es 7,4 veces superior a este ingreso medio.
- Según los datos de la CNMC, el ingreso medio minorista por minuto de tráfico nacional que obtiene un operador móvil (y por tanto Telefónica Móviles) es de 5,7 céntimos de euro por minuto y permite la recuperación de los costes derivados de (i) el servicio de originación, (ii) el servicio de terminación, (iii) el servicio de facturación, cobro y gestión de cliente y (iv) margen comercial. Por tanto, Telefónica Móviles cobraría a BT una cantidad de casi el doble por la componente (i) del servicio minorista.
- En países del entorno europeo como el Reino Unido, Francia, Italia y Alemania los precios de originación ascienden a 2,42, 3,00, 4,90 y 6,26

³ Servicio de acceso a operadores móviles virtuales.

céntimos de euro por minuto, respectivamente⁴. Estas referencias son bastante inferiores al precio en vigor entre Telefónica Móviles y BT.

BT considera que la intervención de la CNMC sería consistente con el informe elaborado por el BEREC⁵ en relación a los servicios de tarifas especiales, que incluirían tanto los servicios de valor añadido como los servicios de inteligencia de red gratuitos para el llamante⁶. BT recuerda que en el marco del expediente MTZ 2009/822, AJ/2010/1508 y MTZ 2010/1986 la CNMC ya intervino en los precios de unos servicios mayoristas, como los servicios de originación móvil con destino a servicios SMS Premium ofrecidos por el operador Alterna Project Marketing S.L., que guardan bastantes paralelismos con los servicios objeto del presente conflicto.

Por último, BT considera que la CNMC debería establecer como precio del servicio de originación móvil para llamadas gratuitas el precio que los propios operadores móviles han considerado razonable (sin su intervención), esto es, el precio mayorista que estos operadores cobran por el servicio de originación a los operadores que están alojados en su red móvil. En cualquier caso, BT considera que el tope máximo debería estar por debajo del correspondiente al ingreso medio minorista.

SEGUNDO. El servicio mayorista de originación entre BT y Telefónica Móviles para las llamadas gratuitas

Esta sección describe los servicios mayoristas de originación que se prestan mutuamente BT y Telefónica Móviles para las llamadas que realizan los clientes de Telefónica Móviles mediante numeración de marcación corta (gratuita para el usuario llamante) para recibir los servicios ofrecidos por BT sobre esta numeración y viceversa.

En primer lugar, se caracteriza este servicio mayorista de manera genérica y en segundo lugar se explica la prestación de estos servicios mayoristas de originación para llamadas gratuitas entre BT y Telefónica Móviles por medio de interconexión directa e indirecta (tránsito).

El servicio mayorista de originación

⁴ En el Reino Unido, Francia e Italia la autoridad nacional de regulación (en adelante, ANR) ha establecido estos precios de originación en el marco de conflictos entre operadores. En el caso de Francia, ARCEP adoptó una resolución en la que fijaba una horquilla de precios y a raíz del conflicto interpuesto por Colt aceptó el precio propuesto por Orange, el cual se situaba en el extremo superior de la horquilla.

⁵ De sus siglas en inglés, Body of European Regulators for Electronic Communications.

⁶ BEREC Report on Special Rate Services, de 24 de mayo de 2012. http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/338-berec-report-on-special-rate-services

Los operadores fijos y móviles ofrecen a sus clientes la posibilidad de acceder a servicios de la propia operadora o de otros prestadores de servicio, por medio de la marcación de numeraciones específicas, generalmente números cortos y rangos de numeración de tarifas especiales y numeración personal. Dentro de estos servicios se encuentran los servicios de llamadas a numeración gratuita para el llamante del tipo 14YA y 800/900, como los prestados por BT y Telefónica Móviles y que se describen en el antecedente de hecho primero.

El servicio mayorista de originación permite que los clientes de los operadores fijos y móviles puedan acceder a los servicios gratuitos para el llamante que ofrece el operador interconectado o los prestadores de servicio conectados al mismo. La figura siguiente describe el servicio y muestra el flujo de pagos asociados al mismo:

Gráfico 1: Esquema del servicio de originación mayorista para números gratuitos para el llamante.



- El cliente del Operador A (fijo o móvil) llama al servicio gratuito prestado por el Operador B o por empresas o prestadores de servicio del Operador B.
- El Operador B paga el servicio mayorista de originación al operador A (fijo o móvil).

Prestación del servicio mayorista de originación entre BT y Telefónica Móviles

El servicio de originación a llamadas gratuitas es prestado mutuamente para que los clientes de cada operador puedan acceder a los servicios gratuitos prestados por el otro operador.

En el caso del presente procedimiento los abonados móviles de Telefónica Móviles pueden realizar llamadas hacia las numeraciones cortas 14YA y numeraciones de tarifas especiales 800/900 de BT y viceversa, esto es, los

abonados (tanto fijos como móviles)⁷ de BT pueden acceder a los números cortos 14YA de Telefónica Móviles.

El encaminamiento ha variado a lo largo del tiempo, tal y como han explicado los dos operadores en sus respuestas a los requerimientos de información. En un primer momento, la interconexión se realizaba de manera directa, mediante la interconexión física y lógica de sus redes, y posteriormente se ha optado de común acuerdo por realizarla de forma indirecta, es decir, por medio de un operador de tránsito; en este caso, Telefónica.

La migración de interconexión directa a indirecta depende de los propios operadores. La decisión está vinculada al balance entre el coste de mantener los equipos de una interconexión directa y el coste de pagar un servicio de tránsito en una interconexión indirecta. Sin embargo, en ambos casos el servicio mayorista de originación se presta de igual forma.

Ahora bien, el flujo de pagos asociados al servicio de originación varía dependiendo del tipo de interconexión: (i) en la interconexión directa, BT y Telefónica Móviles se pagan los servicios mutuamente según las condiciones acordadas en el addendum, y (ii) en la interconexión indirecta, el operador de tránsito factura a BT y Telefónica Móviles por los servicios de originación así como el servicio de tránsito prestados.

Se describen a continuación las condiciones específicas de pago de los servicios de originación para llamadas gratuitas entre BT y Telefónica Móviles, en función del tipo de interconexión, y según la información contractual aportada por ambos operadores.

Servicio de originación para llamadas gratuitas mediante interconexión directa

Como se ha explicado, las llamadas que realizan los abonados de Telefónica Móviles a los servicios 14YA y 800/900 de BT son gratuitas para los llamantes. Sin embargo, BT debe abonar a Telefónica Móviles **[CONFIDENCIAL]** por el servicio de originación móvil en virtud de los últimos precios acordados en el addendum.

De forma recíproca, BT tampoco factura ninguna cantidad a sus abonados cuando llaman a los servicios 14YA de Telefónica Móviles. Sin embargo, Telefónica Móviles debe abonar a BT **[CONFIDENCIAL]** por el servicio de originación móvil⁸, en virtud de los precios acordados en el addendum.

En el siguiente gráfico, se puede observar la interconexión de ambas redes y los pagos mayoristas en función del sentido de las llamadas.

[CONFIDENCIAL]

⁷ En línea con el antecedente de hecho primero y la nota a pie 2, a efectos del presente conflicto sólo se consideran las llamadas gratuitas realizadas por los clientes de BT con numeración móvil.

⁸ **[CONFIDENCIAL]**.

Telefónica Móviles sólo dispone de clientes móviles. Por su parte, BT dispone de clientes fijos y, al no disponer de espectro radioeléctrico propio, de clientes móviles cuyas llamadas son gestionadas por el operador móvil de red anfitrión (en adelante, OMR anfitrión), en este caso Vodafone Enabler España S.L. (en adelante, Vodafone Enabler)⁹. En cuanto a la forma en que se produce la interconexión recíproca de las llamadas gratuitas originadas en usuarios móviles de BT hacia Telefónica Móviles, BT explica que, dada su condición de Operador Móvil Virtual Prestador de Servicios (OMV PS), **[CONFIDENCIAL]**.

Servicio de originación para llamadas gratuitas mediante interconexión indirecta (en tránsito a través de Telefónica)

En este caso, BT y Telefónica Móviles acordaron interconectarse a través de Telefónica. Ambos siguen ofreciéndose mutuamente los servicios de originación para llamadas gratuitas, pero en lugar de utilizar una interconexión directa usan el servicio de tránsito que les proporciona Telefónica. En este caso, el precio de originación podría ser el mismo que en el escenario de interconexión directa. Así sucede para las llamadas originadas en Telefónica Móviles, cuyo precio se mantiene y es trasladado por Telefónica a BT. Sin embargo, en el sentido contrario, debido a las condiciones de interconexión de BT en tránsito con Telefónica, BT aplica un precio único para las llamadas originadas tanto en abonados fijos como móviles, de **[CONFIDENCIAL]**

Además del pago por el servicio de originación móvil de **[CONFIDENCIAL]**, debe pagarse el servicio de tránsito prestado por Telefónica, quien se encarga de encaminar las llamadas entre ambas redes y de traspasar el pago de los servicios de originación mutuos.

En el siguiente gráfico se puede observar la interconexión de los operadores y los pagos mayoristas en función del sentido de las llamadas. No se concreta la cantidad a pagar por cada operador a Telefónica por el servicio de tránsito, ya que las condiciones económicas de este servicio no son objeto del presente procedimiento.

[CONFIDENCIAL]

Grado de simetría en el intercambio de tráfico

Finalmente, en cuanto al carácter bilateral en la prestación de los servicios de originación para llamadas gratuitas entre BT y Telefónica Móviles –y la simetría en los precios de originación¹⁰– BT explica que **[CONFIDENCIAL]** Por esta razón, la aplicación recíproca de la rebaja solicitada por BT (esto es, también

⁹ **[CONFIDENCIAL]**.

¹⁰ BT presta el mismo servicio de originación para las llamadas gratuitas con destino la numeración de Telefónica Móvil y, por tanto, puede establecer el mismo precio de originación que Telefónica Móviles le carga cuando las llamadas gratuitas van dirigidas a la numeración de BT.

sobre los precios de originación desde su propia) red tiene un impacto irrelevante.

TERCERO. Entorno competitivo

Con el objeto de completar la descripción del contexto en que se encuadran los precios de originación para llamadas gratuitas acordados por BT y Telefónica, se muestran los precios de originación que BT ha acordado con los restantes operadores. Así, BT indica que a julio de 2016 estos ascienden a **[CONFIDENCIAL]**.

En vista de esta comparativa de precios y que los precios de originación previstos en el addendum son iguales a los precios que BT ha acordado con otros operadores y que están aún vigentes, BT explica que (i) presentó conflicto frente a Telefónica Móviles porque **[CONFIDENCIAL]**.

CUARTO. Entorno regulatorio

Mercados de acceso y originación ex ante

Los servicios mayoristas de originación de llamadas que se prestan sobre las redes fijas y móviles están sujetos a un marco regulatorio diferente, no estando todos ellos sujetos al cumplimiento de obligaciones regulatorias ex-ante.

Telefónica fue designada como operador con poder significativo de mercado de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija mediante Resolución del Consejo¹¹ de la CNMC de 17 de enero de 2017. Este mercado se corresponde con el Mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea¹² de 2007 (en adelante, mercado 2/2007).

En virtud de las obligaciones que se han impuesto a Telefónica en el mercado 2/2007, los precios del servicio mayorista de originación para llamadas a numeraciones de tarifas especiales y numeración corta (que incluyen las llamadas del presente conflicto) están orientados a costes y publicados en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR).

¹¹ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 17 de enero de 2017 relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al organismo de reguladores europeos de comunicaciones electrónicas (ANME/D TSA/364/15/MERCADOS 1 Y 2-REC.2007).

¹² Recomendación de la Comisión 2007/879/CE, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Históricamente, el resto de operadores fijos, aún sin estar regulados, aplicaban el mismo precio por su servicio de originación fija que el nivel local por tiempo de Telefónica. No obstante, tras la regulación en 2006 del mercado de terminación fija, en el que se permitía a los operadores fijos cobrar un precio de terminación un 30% superior al nivel local por tiempo de Telefónica, varios operadores de cable plantearon conflictos a la CMT y se les permitió aplicar el recargo del 30% también para sus servicios de originación fija¹³.

Por su parte, mediante Resolución de la CNMC de 4 de abril de 2017¹⁴, se suprimieron las obligaciones, que habían sido previamente impuestas a Telefónica, Vodafone y Orange en virtud de la Resolución de la CMT de 2 de febrero de 2006¹⁵ por la que se aprobaba la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil y se les designaba como operadores con poder significativo en este mercado de referencia. El mercado definido en estas dos resoluciones se corresponde con el mercado 15 de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea de 2003¹⁶ (en adelante, mercado 15/2003).

Los servicios mayoristas incluidos en el mercado 15/2003 son aquéllos que permiten a terceros operadores¹⁷ que no disponen de derechos de uso del espectro radioeléctrico competir con los Operadores Móviles de Red (OMR) en el mercado minorista prestando los mismos servicios finales. Los operadores que no cuentan con espectro radioeléctrico deben alcanzar un acuerdo mayorista con un OMR para poder prestar sus propios servicios a sus clientes a través de la red del OMR, de esta forma estos operadores pueden captar su propia base de clientes.

¹³ Resolución de la CMT de 22 de junio de 2006 con respecto al conflicto de interconexión entre determinados operadores de cable y Telefónica respecto a los precios de interconexión por los servicios de terminación ofrecidos por los operadores alternativos y Resolución de 4 de diciembre de 2007 sobre el conflicto de interconexión entre determinados operadores de cable y Telefónica respecto a los precios de interconexión por los servicios de terminación y acceso ofrecidos por dichos operadores de cable.

¹⁴ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 4 de abril de 2017 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles (Mercado 15/2003) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

¹⁵ Resolución del Consejo de la CMT de 2 de febrero de 2006 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea.

¹⁶ Recomendación de la Comisión 2003/497/CE, de 11 de febrero de 2003, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁷ Operadores Móviles Virtuales Completos y/o Prestadores de Servicios.

En las dos resoluciones precitadas el mercado 15/2003 no incluye el servicio mayorista de originación de llamadas a números de red inteligente ni a numeración corta por lo que, a diferencia de los servicios de originación equivalentes prestados en redes fijas, éstos no han estado sujetos a regulación ex ante¹⁸. En estos mismos términos se pronunció el Consejo de la CMT mediante la Resolución de 24 de enero de 2008¹⁹ para las numeraciones cortas del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

Principio de interoperabilidad y normativa de numeración

La LGTel contempla, en su artículo 3, la interoperabilidad de los servicios extremo a extremo como un principio a garantizar con el objetivo de que los operadores puedan competir entre ellos al ofrecer servicios a abonados en otras redes.

Según el artículo 19 de la LGTel, los operadores a los que se haya otorgado el derecho de uso de una serie de números no podrán discriminar a otros operadores en lo que se refiere a las secuencias de números utilizadas para dar acceso a los servicios de éstos. Los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones o presten servicios telefónicos disponibles al público deberán adoptar las medidas que sean necesarias para que los usuarios finales puedan tener acceso a todos los números asignados del Plan Nacional de Numeración Telefónica.

En virtud del principio de interoperabilidad y la normativa de numeración, toda la numeración asignada debe ser accesible desde cualquier red de acceso. Es decir, para que los abonados de una red puedan hacer uso de los servicios prestados mediante numeraciones de tarifas especiales o numeración corta de otro operador que no sea el suyo es requisito imprescindible que ambas redes estén interconectadas (ya sea de forma directa o en tránsito con un tercer operador) pero en ningún caso es posible ofrecer estos servicios sin hacer uso de la interconexión.

Por tanto, un operador que preste el servicio de llamadas a numeración gratuita no podría negar la interconexión de las llamadas originadas en una determinada red con destino a sus numeraciones de tarifas especiales o números cortos abiertos en interconexión. Si prescindiera de estos servicios de originación incurriría en un incumplimiento de sus obligaciones como operador con numeración asignada y contravendría el principio de interoperabilidad de los servicios indicados anteriormente. De la misma manera, el operador de

¹⁸ Las obligaciones impuestas en el mercado 15/2003 dejarán de resultar aplicables transcurridos seis meses desde la publicación de la Resolución de la CNMC de 4 de abril de 2017 en el Boletín Oficial del Estado el 12 de abril de 2017.

¹⁹ Resolución del Consejo de la CMT de 24 de enero de 2008 por la que se da contestación a la consulta formulada por WORLD PREMIUM RATES, S.A. en relación con el precio del servicio de consulta sobre números de abonado (RO 2007/157).

acceso no puede negarse a abrir en interconexión la numeración gratuita para el llamante prestada por el resto de operadores.

QUINTO. Vigencia de las condiciones del addendum del AGI

Para Telefónica Móviles (i) el addendum ya no está en vigor porque BT solicitó la baja de la interconexión y desde el 1 de febrero de 2016 Telefónica Móviles no mantiene interconexión directa con BT, y (ii) la interconexión desde Telefónica Móviles a los números gratuitos de BT (1432, 1433, 1434 y 800/900) se realiza a través de Telefónica. Este último actúa como operador de tránsito entre la redes de Telefónica Móviles y BT. Telefónica Móviles aporta los correos electrónicos en los que BT solicita la baja de la ruta vía interconexión directa con Telefónica Móviles.

Telefónica Móviles se refiere además a la cláusula I relativa al objeto del AGI, según la cual este acuerdo regula exclusivamente el tráfico que se intercambian a través de la interconexión directa. Por tanto, la baja de la interconexión directa, a voluntad de las partes, afecta tanto al tráfico hacia numeraciones especiales como a la totalidad del tráfico intercambiado entre los clientes de BT y Telefónica Móviles.

En definitiva, según Telefónica Móviles, el cese efectivo del uso de la interconexión directa desde el 1 de febrero de 2016 implica de facto la desaparición del objeto de la relación contractual existente. Telefónica Móviles considera que ninguna de las dos partes podría restituir la relación contractual anterior a voluntad individual.

Por su parte, BT confirma que se ha dejado de usar interconexión directa con Telefónica Móviles tras haber acordado ambos operadores el reencaminamiento del tráfico en tránsito por Telefónica. Ahora bien, según BT, esto no significa que el AGI esté resuelto.

Los argumentos que expone para justificar esta afirmación son: (i) el propio AGI contempla el mantenimiento de su vigencia en caso de que el tráfico se curse en tránsito y no a través de interconexión directa entre las partes, (ii) el cambio de enrutamiento fue decidido a propuesta de Telefónica Móviles dentro de las propias actividades de gestión del AGI con BT y de los aspectos contemplados en el mismo, para hacerlo más económico, y (iii) el cambio de enrutamiento producido en el tráfico no implica la extinción del AGI sino un cambio a una ruta más barata, manteniéndose inalterados el resto de los aspectos relevantes (por ejemplo, el precio) y (iv) Telefónica Móviles y Telefónica son dos entidades jurídicas diferentes que, a efectos de interconexión, actúan como una sola.

Además BT alega que el cambio de enrutamiento del tráfico no ha conllevado la firma de un nuevo acuerdo con Telefónica sino sólo el pago a este operador

por parte de BT del precio del servicio de tránsito²⁰ de estas llamadas. BT destaca que Telefónica Móviles no le ha comunicado que el AGI haya perdido su vigencia y que los interlocutores en la negociación de los precios de originación son los mismos con los que BT negocia cualquier cuestión que afecte al Grupo Telefónica, fijo o móvil.

Según lo descrito, BT y Telefónica Móviles acordaron voluntariamente un cambio de encaminamiento del tráfico entre ambas redes de forma que dejaron de emplear la interconexión directa para cursar el tráfico en tránsito mediante la red de Telefónica a partir de 1 de febrero de 2016. Es decir, ambos operadores se siguen prestando mutuamente el servicio mayorista de originación para llamadas gratuitas mediante las interconexiones de que disponen con Telefónica.

El addendum del AGI de interconexión directa entre Telefónica Móviles y BT contempla en su apartado 2.1 que modifica el punto 3.4 del Anexo 3 del AGI: **[CONFIDENCIAL]**.

En virtud de la anterior cláusula, el hecho de acordar un cambio de encaminamiento de tráfico en tránsito es un aspecto que el propio AGI ya contemplaba, sin que se especificara que dicha circunstancia sería causa de rescisión del acuerdo de interconexión.

Asimismo, tras revisar el AGI, se observa que la extinción del acuerdo en su cláusula XV únicamente contempla las siguientes causas de resolución:

[CONFIDENCIAL]

En la actualidad no consta que haya concurrido ninguna de las causas previstas para la extinción del acuerdo. Asimismo, ninguna de las partes ha solicitado la finalización del acuerdo en virtud de la cláusula XIV, por lo que a juicio de esta Sala estaría plenamente en vigor, pudiendo cualquiera de las partes solicitar la negociación de los precios de originación para llamadas gratuitas en él contemplados.

SEXTO. Análisis y establecimiento de los precios de originación para llamadas gratuitas del addendum

Valoración de los precios de originación para llamadas gratuitas conforme al addendum

El presente conflicto muestra de nuevo algunos de los problemas identificados por el BEREC en su informe relativo a los servicios de tarifas especiales²¹. Así,

²⁰ El precio del servicio de tránsito prestado por Telefónica estaba regulado en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR), hasta que se eliminaron las obligaciones de Telefónica en el correspondiente análisis del mercado de tránsito en la red pública de telefonía fija, el 1 de octubre de 2009.

²¹ Véase nota a pie 6.

en lo que respecta a los servicios especiales en los que el usuario llamante no paga por la llamada realizada, el BEREC menciona como potencial problema los elevados ingresos que retendría el operador que origina la llamada. Más aún, el BEREC indica que este problema sería más notorio en el caso de que estas llamadas fueran originadas desde una red móvil ya que el servicio mayorista de originación de llamadas desde redes fijas (al menos desde la red del operador histórico) generalmente está regulado. Sobre esta base, en sus conclusiones el BEREC indica que la regulación del precio de interconexión de acceso en función de los costes u otro nivel razonable sería un enfoque regulatorio que podría aplicarse a este tipo de llamadas.

En la misma línea, el informe²² de 5 junio de 2014 sobre el borrador de la nueva Recomendación de Mercados Relevantes susceptibles de regulación *ex ante* de la Comisión europea el BEREC señala que la competencia en el mercado de los servicios de originación de llamadas ofrecidos a los proveedores de servicios de valor añadido puede ser insuficiente.

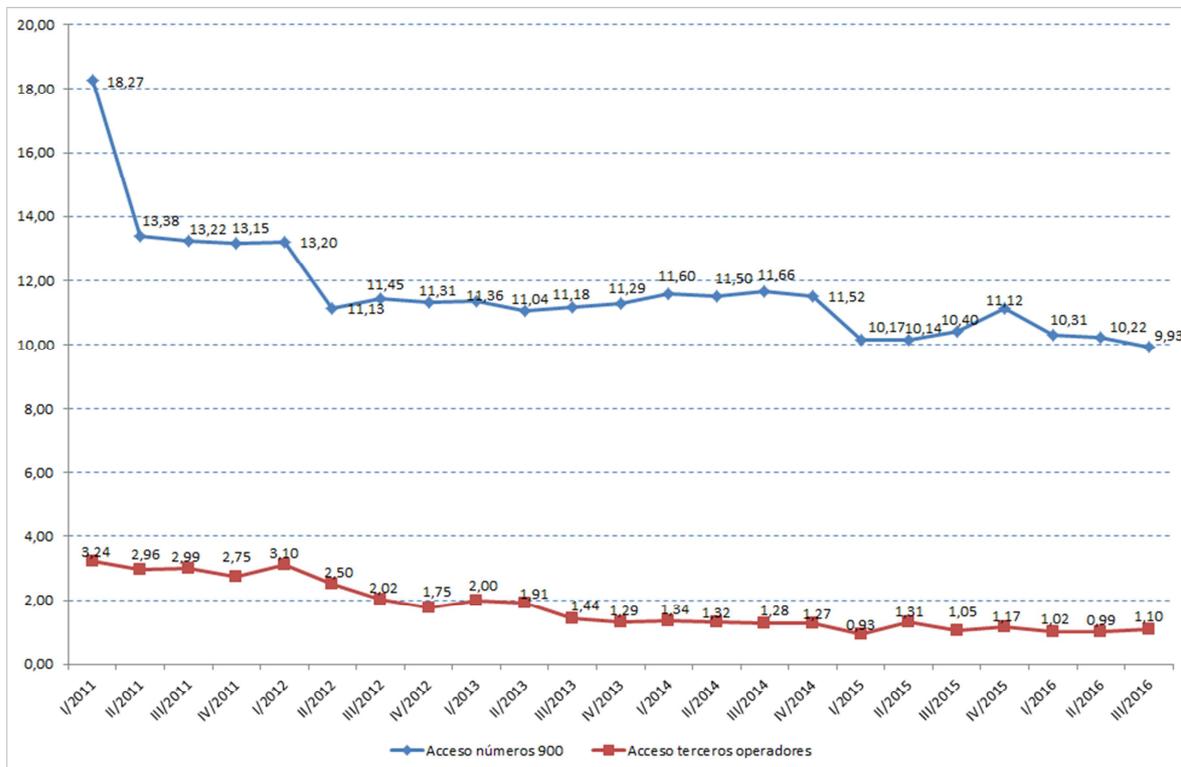
En definitiva, el BEREC ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones los problemas de competencia en la prestación de estos servicios de originación así como la posible necesidad de intervención, de acuerdo con el trabajo ya citado del BEREC sobre los servicios de tarifas especiales.

Teniendo presente lo anterior, se confirma que los precios de originación para llamadas móviles entre BT y Telefónica Móviles en vigor conforme al addendum superan con creces los costes que se incurren en su prestación. Baste señalar que (i) según la Contabilidad de Costes verificada de Telefónica Móviles correspondiente al año 2014 el coste por el servicio de acceso a numeración gratuita es igual a **[CONFIDENCIAL]** y (ii) como se muestra en la siguiente tabla, el ingreso medio mayorista que percibieron los OMR por dar acceso a terceros a sus respectivas redes es inferior a 1,5 céntimos de euro por minuto desde el tercer trimestre de 2013 y se sitúa en un céntimo de euro por minuto en el tercer trimestre de 2016²³.

²² BEREC's Opinion. Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to *ex ante* regulation BoR (14) 71, 5 de junio de 2014.

²³ Informes trimestrales de la CNMC.

Gráfico 2: Ingreso medio unitario por minuto por los servicios de originación desde redes móviles (céntimos de euro por minuto).



Fuente: CNMC. Informes trimestrales

Esta Sala considera que unos precios mayoristas de originación para llamadas gratuitas elevados tienen efectos negativos para los consumidores y las empresas. Así, si bien los servicios de información, atención comercial y asistencia técnica mediante números gratuitos para el llamante son percibidos positivamente por los usuarios, el sobrecoste ligado a la originación mayorista desde operadores móviles provocaría que en muchas ocasiones se migren estos servicios a otras numeraciones. Si la empresa migrara el servicio a numeración geográfica, se perdería la ventaja de utilizar una numeración única y fácilmente distinguible para acceder al servicio, independiente de la ubicación del mismo. El llamante, al menos, se beneficiaría de que las llamadas a fijos nacionales suelen estar incluidas en la tarifa plana de los operadores móviles. Ahora bien, si el servicio fuera migrado hacia numeraciones de tarifas especiales 901, 902, cada vez más utilizadas para la prestación de estos servicios, aumentaría el coste para el llamante al no ser ya gratuitas y tampoco estar incluidas en las tarifas planas.

Sobre la base de estos argumentos, esta Sala concluye que debe intervenir y establecer los precios de originación para llamadas gratuitas del addendum con el objeto de promover la interoperabilidad de los servicios extremo a extremo y fomentar la competencia efectiva en los mercados de comunicaciones electrónicas para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, tal y como establece del artículo 3 de la LGTel.

Como se ha mostrado, los precios actuales están muy lejos de ser razonables si se comparan con los costes en que un operador móvil debería incurrir en su prestación y los precios de originación fijados por los operadores móviles con los OMV mediante acuerdos comerciales.

Determinación de la metodología para el cálculo de los precios de originación para llamadas gratuitas

Se considera apropiado y proporcional, conforme al problema descrito y en el momento actual, una solución basada en el precio minorista del servicio de telefonía móvil²⁴.

A este respecto, conviene recordar que a pesar de que el usuario llamante no paga por estas llamadas, el operador móvil sí cobra por ello al operador que termina dicha llamada. En la medida que estas llamadas a numeración gratuita desde una red móvil son llamadas que básicamente se diferencian de las llamadas móviles nacionales ordinarias en la numeración utilizada y en el sentido del pago consideramos que el precio de originación para llamadas gratuitas no debería superar el precio medio minorista de una llamada móvil nacional. Ésta sería pues la referencia a utilizar para la fijación del precio de originación para llamadas gratuitas, a la cual habría que sustraer el coste de terminación fija en la otra red ya que el operador móvil únicamente presta el servicio de originación en su red.

Por tanto, el precio de interconexión de originación para llamadas gratuitas no debe superar la diferencia entre (i) el precio medio minorista de una llamada móvil nacional y (ii) el coste de terminación, esto es:

$$P_{\text{Origenación_Móvil}} \leq P_{\text{Medio_Minorista_Móvil}} - C_{\text{ICX_Terminación_Fija_Nacional}} \quad (1)$$

Se utiliza el ingreso medio de telefonía móvil correspondiente a una llamada nacional y el ingreso medio de los servicios de terminación en red fija nacional para estimar el precio minorista de una llamada móvil nacional²⁵ y el coste de terminación, respectivamente. Conforme al tercer informe trimestral de 2016 de la CNMC, estos parámetros serían iguales a 4,30 y 0,09²⁶ céntimos de euro por

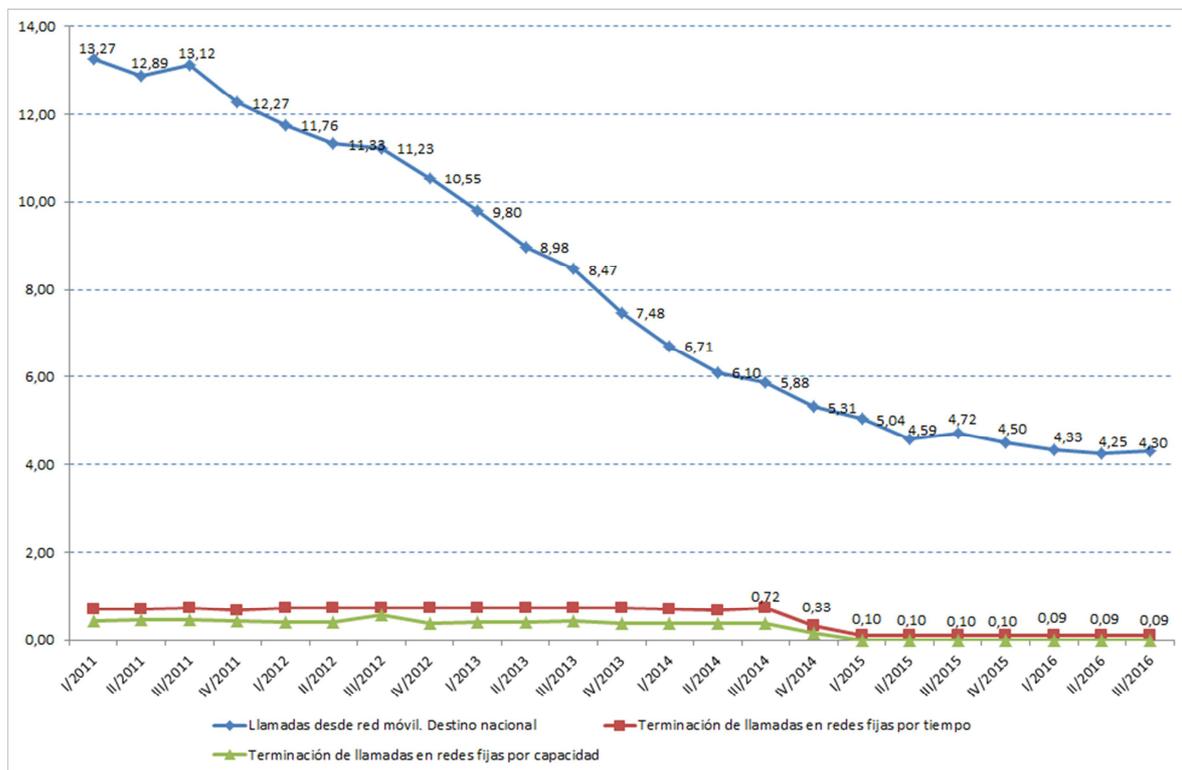
²⁴ En línea con el informe de audiencia de 29 de octubre de 2014 relativo al conflicto de interconexión interpuesto por Telefónica y Telefónica Móviles contra Xfera Móviles en relación con los precios mayoristas de acceso a la numeración gratuita para el llamante (CNF/DTSA/798/14 Acceso Telefónica – Yoigo).

²⁵ El concepto nacional incluye las llamadas a fijos y a móviles nacionales (*on-net* y *off-net*) que se facturan por tiempo o por tarifa plana. Podría argumentarse que la numeración gratuita es ofrecida mayoritariamente por operadores fijos, y por tanto la referencia minorista debería ser el ingreso medio de las llamadas de móvil a fijo. Sin embargo, debe tenerse presente que los operadores móviles también tienen números gratuitos y que cada vez más las llamadas móviles se prestan dentro de bonos y tarifas planas que incluyen llamadas a móviles y a fijos, por lo que se considera que el ingreso medio minorista de las llamadas móviles a otros móviles y fijos nacionales es la referencia más apropiada.

²⁶ En virtud de la Resolución de 23 de septiembre de 2014 por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados mayoristas de terminación de llamadas en redes fijas

minuto, como muestra la siguiente tabla. Por tanto, el precio del servicio mayorista de origenación de llamadas gratuita no debería ser superior a 4,21 céntimos de euro por minuto.

Gráfico 3: Ingreso medio unitario por minuto por el servicio minorista de llamadas móvil nacionales y de los servicios de terminación en redes fijas (céntimos de euro).



Ahora bien, un precio de origenación para llamadas gratuitas como el propuesto conlleva una reducción de aproximadamente el 60% con respecto al precio actualmente vigente conforme al addendum así como al ingreso medio del servicio de origenación desde redes móviles para números 900, que asciende a 9,93 céntimos de euro por minuto.

Como estos servicios de origenación han venido prestándose en ausencia de intervención por parte del regulador, se considera conveniente implementar la solución propuesta de forma gradual.

Teniendo presente que (i) **[CONFIDENCIAL]** y (ii) **[CONFIDENCIAL]**, esta Sala considera que el precio de origenación para llamadas gratuitas del addendum no debe ser superior a (i) 7 céntimos de euro desde la fecha de Resolución del presente conflicto y (ii) 4,21 céntimos de euro, una vez que hayan transcurrido cuatro meses desde la fecha de Resolución del presente conflicto.

(ANME/DTSA/628/14/M3-3ªRONDA) se retira a Telefónica la obligación de prestar el servicio de terminación en su red fija por capacidad.

Dado que en este conflicto se ha aclarado cuál es el umbral de precios máximo razonable para el servicio de originación móvil para llamadas gratuitas, es de esperar que los operadores negocien las nuevas condiciones. Por esa razón, en la determinación de este periodo de transición se ha tomado como referencia el plazo que establece la OIR de Telefónica para negociar revisiones de los acuerdos de interconexión antes de solicitar la intervención de esta Comisión.

A tenor del carácter dinámico del ingreso medio minorista de una llamada móvil nacional utilizado en esta Resolución para determinar el precio de originación móvil a llamadas gratuitas, se considera apropiado aclarar el ámbito temporal en el que dicho umbral se va a seguir considerando aplicable. De no hacerlo, dentro de un tiempo BT o Telefónica Móviles podrían considerar justificada la actualización de los precios de originación en base a nuevos datos y al no haberse fijado ahora un marco claro podría producirse un nuevo conflicto. La CNMC publica datos actualizados que permitirían actualizar el precio de originación aproximadamente cada tres meses, pero una actualización tan frecuente no parece justificada. Una actualización de precios anual resulta más razonable y acorde con la revisión de otros precios mayoristas. Por ello, de cara a los siguientes años, se aclara que esta Sala considerará que el precio de originación²⁷ para llamadas gratuitas para BT y Telefónica Móviles no deberá superar el calculado conforme a la fórmula (1) con los datos del último informe trimestral del año publicado por esta Comisión.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Establecer que los precios de los servicios de originación que, en virtud del addendum de 1 de abril de 2011 al Acuerdo General de Interconexión de 15 de febrero de 2010 (addendum), Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal (Telefónica Móviles) presta a BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A. Unipersonal (BT) para las llamadas gratuitas a numeraciones atribuidas a BT para la prestación de servicios de asistencia técnica e información (numeraciones cortas 1432, 1433 y 1434) y servicios de cobro revertido (numeraciones del tipo 800/900) no pueden ser superiores a (i) 7 céntimos de Euro por minuto desde la fecha de la presente Resolución y (ii) ni superiores a 4,21 céntimos de Euro por minuto una vez que hayan transcurrido cuatro meses desde la presente Resolución.

²⁷ Todo ello, mientras el marco para la fijación de precios de originación de llamadas a numeración gratuita para el llamante entre BT y Telefónica Móviles siga siendo el establecido en el presente conflicto.

SEGUNDO.- Establecer que los precios de los servicios de originación que, en virtud del addendum al que se refiere el apartado anterior, BT presta a Telefónica Móviles para las llamadas gratuitas realizadas desde numeración móvil a numeraciones atribuidas a Telefónica Móviles para la prestación de servicios de asistencia técnica e información (numeraciones 1485, 1486 1488 y 1489) no pueden ser superiores a (i) 7 céntimos de Euro por minuto desde la fecha de la presente Resolución y (ii) ni superiores a 4,21 céntimos de Euro por minuto una vez que hayan transcurrido cuatro meses desde la fecha de la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

ANEXO I. CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DE BT Y TELEFÓNICA MÓVILES

1. Quiebra del principio de mínima intervención e imposición de una regulación ex-ante prescindiendo completamente del procedimiento establecido

Telefónica Móviles sostiene que a través de la resolución de un conflicto de acceso puntual entre dos operadores, la CNMC pretende imponer una regulación ex-ante, que no cuenta con fundamento legal alguno. Telefónica Móviles señala que (i) el precio denunciado por BT es un precio aceptado por la partes, (ii) no le consta que BT haya acudido a la CNMC en los 4 años siguientes a la firma del addendum y (i) es el precio que rige en el mercado.

Aun cuando estuviera justificada la intervención de la CNMC en el presente conflicto, Telefónica Móviles considera que la solución propuesta es completamente desproporcionada ya que no se limita a una intervención puntual sino que pretende establecer un marco de regulación de precios mayoristas con evolución ilimitada en el tiempo, sin el preceptivo análisis de mercado y las garantías que este mecanismo aporta.

Respuesta

Cabe recordar que Telefónica y Telefónica Móviles interpusieron un conflicto de características similares contra Yoigo en relación a los precios de los servicios de originación que se prestan mutuamente para la realización de llamadas a numeraciones cortas atribuidas para los servicios de asistencia técnica e información y numeraciones del tipo 800/900²⁸. Más aún, en el marco de dicho conflicto, Telefónica Móviles y Telefónica consideraban, como precio razonable, un precio de originación **[CONFIDENCIAL]**. Pues bien, en el marco de dicho expediente, Telefónica Móviles no exigió (tampoco Telefónica) que la CNMC adoptara estas medidas sobre la base del correspondiente análisis de mercado como así lo está requiriendo en el marco del presente conflicto.

En línea con el enfoque adoptado en el marco de dicho expediente así como en otros expedientes²⁹, donde también se abordan cuestiones relativas a servicios mayoristas de acceso y originación no sujetos a obligaciones regulatorias de carácter ex-ante y de conformidad con la habilitación competencial expuesta en el en el punto segundo de los fundamentos jurídicos procedimentales, la CNMC es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los

²⁸ Resolución de 22 de enero de 2015 en virtud de la cual se procede a declarar concluso el conflicto de interconexión interpuesto por Telefónica y Telefónica Móviles contra Xfera Móviles en relación con los precios mayoristas de acceso a la numeración gratuita para el llamante (Expediente CNF/DTSA/798/14 Acceso Telefónica – Yoigo)

²⁹ Resolución de 4 de diciembre de 2007 sobre el conflicto de interconexión entre determinados operadores de cable – R Cable, Cableuropa, Tenaria y Telecable - y Telefónica respecto a los precios de interconexión por los servicios de terminación y acceso ofrecidos por dichos operadores de cable (RO 2006/1118).

operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso, así como en la intervención de sus relaciones mayoristas. En consecuencia, la CNMC está habilitada para resolver el presente conflicto interpuesto por BT contra Telefónica Móviles en los términos establecidos en el Resuelve del presente conflicto.

Por último, el ajuste anual es consustancial al mecanismo que se considera apropiado para la resolución del presente conflicto, que toma como referencia el ingreso medio minorista (más concretamente, el ingreso medio de telefonía móvil correspondiente a una llamada nacional) para establecer el precio de originación para llamadas gratuitas. Dado que el ingreso medio de telefonía móvil varía, resulta apropiado establecer unas pautas para determinar su evolución en el tiempo con el objetivo de garantizar la transparencia, la certidumbre y minimizar la necesidad de futuras intervenciones por parte de la CNMC. Sin embargo, esta Sala toma en consideración la alegación de Telefónica Móviles y no lo incluye en el Resuelve, sino que en el cuerpo del documento se explica la evolución futura del precio de originación establecido en la presente Resolución.

2. La solución propuesta genera distorsiones en el mercado de servicios de cobro revertido automático y tendría un efecto anticompetitivo

Telefónica Móviles considera que no se puede aplicar la misma medida a servicios de naturaleza y situación de mercado diferentes como son los servicios prestados sobre las numeraciones 14YA y las numeraciones 800/900. Los primeros (14YA) son servicios de atención comercial de los operadores y por tanto no son susceptibles de prestarse en competencia mientras que los segundos (800/900) dan soporte a la prestación comercial de servicios de cobro revertido automático a empresas, los cuales se prestan en régimen de competencia. En caso de aplicarse, la medida propuesta solo debería afectar al servicio de originación para las llamadas a las numeraciones 14YA.

Además Telefónica Móviles señala que esta propuesta sitúa a BT en una posición de ventaja competitiva frente al resto de operadores, al reducir únicamente sus costes de prestación de estas llamadas gratuitas de ubicación móvil mientras que se mantienen para los restantes operadores. Según Telefónica Móviles, como esta medida sólo afecta a un operador (BT), la CNMC estaría implícitamente manteniendo los efectos negativos que para consumidores y particulares tienen los restantes precios mayoristas de originación iguales a **[CONFIDENCIAL]**.

Telefónica Móviles considera que la propia dinámica del mercado en competencia está modulando los precios de forma global y uniforme si bien reconoce que esta modulación se produce más lenta de lo deseable. Con esta medida, podría producirse un problema de competencia ya que el resto de agentes del mercado soportarían unos costes más elevados, no podrían competir en esas nuevas condiciones, serían expulsados del mismo y surgiría un monopolio. En ese nuevo contexto BT estaría en condiciones de subir los precios de los clientes empresariales. De hecho, BT podría no trasladar la

reducción en costes a sus clientes finales, ya que estos últimos no podrían obtener tarifas minoristas más beneficiosas por parte de otros prestadores. De esta forma BT incrementaría injustificadamente los márgenes y esta ventaja le permitiría captar clientes que actualmente tienen contratado el servicio de cobro revertido con otros operadores.

Esta eliminación de la competencia y consiguiente elevación de precios conllevaría la migración, por parte de las empresas, de estos servicios de información, atención comercial y asistencia técnica a otras numeraciones. Este hecho iría en contra del objetivo de la CNMC de evitar el aumento del coste para el llamante.

Por último, Telefónica Móviles cita el informe del BEREK para destacar que, si bien señala que la resolución de conflictos es una vía para resolver estos problemas, este método tiene también inconvenientes.

Respuesta

Con independencia de la diferente naturaleza de los servicios prestados sobre la numeración corta 14YA y 800/900, los fundamentos económicos que subyacen a la fijación de los precios de originación correspondientes a estos dos tipos de llamadas gratuitas no son sustancialmente diferentes. A la vista de addendum al AGI suscrito por BT y Telefónica Móviles, cuyos precios constituyen el objeto del presente conflicto, cabe señalar que:

- BT y Telefónica Móviles acordaron los mismos precios de originación para las llamadas gratuitas a uno y otro tipo de numeración.
- Telefónica Móviles no ha aportado evidencia que muestre una diferente evolución de estos precios de originación, dependiendo de la numeración corta de destino.

Tampoco parece apreciarse que los precios de originación suscritos en los acuerdos comerciales por BT con otros operadores difieran en función de la numeración utilizada. En definitiva, los precios de originación asociados a la prestación de llamadas a numeración corta 14YA y 800/900 siguen una dinámica competitiva similar y, por tanto, la resolución del presente conflicto requiere el establecimiento de los mismos para estos dos tipos de llamadas gratuitas. A este respecto cabe nuevamente recordar que Telefónica Móviles y Telefónica interpusieron un conflicto de interconexión contra Yoigo por los precios de originación para llamadas (gratuitas para el llamante) prestadas precisamente mediante numeración 800/900.

En cuanto a la supuesta ventaja competitiva que la propuesta en el trámite de audiencia otorgaría a BT, Telefónica Móviles (i) no tiene en cuenta que los costes que soporta en la prestación de llamadas gratuitas son inferiores a los de BT ya que una parte de estas llamadas son generadas por sus propios clientes móviles y el coste de las mismas no es el derivado de los precios de originación suscritos en los acuerdos comerciales de interconexión, **[CONFIDENCIAL]**, sino el coste, que se estima **[CONFIDENCIAL]** y (ii) adopta un enfoque estático para llegar a esta conclusión. Según este planteamiento,

los operadores no modificarían sus estrategias y acuerdos de interconexión actuales a raíz de la resolución que aprobara la CNMC.

A partir de este supuesto estático tan restrictivo y, por tanto, muy cuestionable, Telefónica Móviles magnifica a su vez el impacto negativo que la medida propuesta en el informe de audiencia podría conllevar cuando vaticina que podría provocar la expulsión de los competidores y la monopolización de este mercado. Telefónica Móviles alcanza esta conclusión sin tener en cuenta (i) magnitudes como la cuota actual de BT y de sus principales competidores en la prestación de estos servicios mediante numeración gratuita, ni (ii) el conjunto de servicios de comunicaciones electrónicas que las empresas contratan a sus proveedores de comunicaciones electrónicas y, por tanto, la importancia relativa de los servicios prestados sobre numeración corta sobre el total de servicios y la capacidad e incentivos de las empresas para cambiar de proveedor como consecuencia de la resolución de este conflicto. Telefónica Móviles no basa, por tanto, estas conclusiones sobre la evolución futura del mercado en información y datos sobre la estructura de mercado por el lado de la oferta y la demanda.

En definitiva, con independencia de las acciones futuras que finalmente BT, Telefónica Móviles y los demás operadores móviles adopten a raíz de la resolución del presente conflicto, esta Sala no considera que el escenario previsto por Telefónica Móviles ni las conclusiones, que se derivan del mismo, estén debidamente justificadas a partir de datos de mercado.

Por último, en lo que respecta a la lenta modulación de los precios derivada de la dinámica competitiva actual, que la propia Telefónica Móviles reconoce, y los inconvenientes derivados de que se aborde este asunto en el marco de un conflicto entre partes, esta Sala considera que, si bien no es el objeto del presente expediente, la resolución de este expediente (en los términos establecidos en el Resuelve) podría contribuir a acelerar el proceso de renegociación de los precios de originación en condiciones comerciales. El desenlace final dependerá, en todo caso, de la voluntad negociadora y las decisiones estratégicas que BT, Telefónica Móviles y el resto de operadores finalmente adopten.

Por ejemplo, BT podría negociar la actualización de los precios de originación para llamadas gratuitas que tiene acordados con los demás operadores móviles y la resolución del presente conflicto podría constituir un precedente relevante en el desarrollo de esas negociaciones. A partir de este mismo precedente, Telefónica Móviles también podría impulsar unas negociaciones en unos términos que hasta la fecha no le han sido factibles. **[CONFIDENCIAL]**.

Estas negociaciones podrían traducirse, por tanto, en unos precios de originación no sólo inferiores sino también simétricos, que beneficiarían tanto a los potenciales impulsores de las mismas (BT y Telefónica Móviles) como a los operadores móviles con los que estos operadores hubieran renovado los acuerdos. Estos últimos podrían a su vez actualizar entre sí sus acuerdos de

interconexión para no soportar los costes superiores derivados de los acuerdos de interconexión actuales (y, por tanto, sin actualizar).

3. No hay problemas de interoperabilidad ni de falta de adecuación de acceso

Según Telefónica Móviles, la existencia de un diferencial entre los costes de un servicio y el precio no prejuzgan la existencia de un problema de competencia en un mercado no regulado. De lo contrario la CNMC debería seguir el procedimiento de análisis de mercados. Como no lo ha hecho y el mercado está desregulado, los precios se fijan conforme a criterios comerciales que normalmente distan de un paralelismo de los costes. Tampoco este precio mayorista debe guardar un paralelismo con el precio minorista desde redes móviles. Este paralelismo solo se observa en los mercados sujetos a regulación.

Por tanto, las divergencias apreciadas por la CNMC no muestran que haya un problema de interoperabilidad ni falta de adecuación de acceso, como muestra el hecho de que el tráfico originado en la red de Telefónica Móviles con destino la numeración para llamadas gratuitas de BT ha crecido.

Telefónica Móviles argumenta que la evolución del precio de originación móvil obedece a la dinámica propia de un mercado de doble cara donde los agentes implicados operan en sus dos vertientes: (i) dar acceso a los usuarios y (ii) proveer servicios de cobro revertido automático a las empresas. Según Telefónica Móviles, al carecer de red de acceso y solo prestar el segundo servicio BT tiene un interés desmedido en reducir los precios de acceso móvil y por este motivo la propuesta de la CNMC genera grandes distorsiones en la competencia.

Además la referencia tomada por la CNMC para la fijación del precio mayorista de originación para llamadas gratuitas no es válida ya que no hay un criterio homogéneo válido para la imputación de los ingresos de los servicios empaquetados a las llamadas de voz nacional.

Respuesta

Esta Sala no está de acuerdo con el argumento esgrimido por Telefónica Móviles según el cual la correspondencia entre el precio de un servicio mayorista y los costes incurridos en su prestación o el precio del servicio minorista que presta a partir de dicho servicio mayorista sólo aplicaría a los mercados regulados.

La intervención regulatoria no debería introducir *per se* una categoría de resultados de mercado ajena a la que se esperaría en un mercado en competencia. Precisamente, la acción regulatoria trata de emular, en la medida de lo posible, el resultado que se observaría en un mercado en competencia teniendo presente sus características estructurales. Por esta razón, en tanto

que la intervención regulatoria, en sus diferentes vertientes³⁰, tiene como objetivo, entre otros, el fomento de la competencia efectiva, las referencias a los costes subyacentes o al precio minorista siguen siendo aplicables en el marco del presente conflicto.

A este respecto cabe referirse al expediente CNF/DTSA/798/14 Acceso Telefónica–Yoigo, en el que Telefónica Móviles formulaba alegaciones que contradicen esta línea argumental. Concretamente, **[CONFIDENCIAL]**. Telefónica Móviles también relacionaba las medidas adoptadas en relación a los precios regulados de terminación con los precios de originación para justificar la necesidad de modificar estos últimos. A este respecto, **[CONFIDENCIAL]**.

Cabe destacar asimismo que se ha descartado la orientación a costes como solución a la hora de establecer estos precios en el marco del presente conflicto. Esta alternativa podría tener un impacto en el mercado que excedería del ámbito de las relaciones comerciales bilaterales entre las partes implicadas en el presente conflicto y que, por tanto, exigiría un análisis más en profundidad del mercado en su conjunto.

A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha determinado que el coste de una llamada a una línea telefónica de asistencia operada por un comerciante, en relación con un contrato celebrado, no puede exceder del coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar³¹. Si bien este procedimiento prejudicial se centra en el precio minorista de llamadas con coste para el usuario final y el objeto del presente expediente es el precio de originación para llamadas gratuitas para el llamante, la sentencia del TJUE sirve, en todo caso, para ilustrar la lógica económica que subyace a la vinculación al precio de una llamada móvil de la presente resolución.

El crecimiento experimentado por el tráfico originado en la red de Telefónica Móviles con destino a la numeración gratuita de BT no implica necesariamente que el precio que actualmente cobra Telefónica Móviles por el servicio de originación asociado a ese tráfico sea adecuado y no pudiera tener los efectos negativos que se mencionan en el apartado sexto de la sección III relativa a los fundamentos jurídicos materiales. BT podría haber aumentado su base de clientes, esto es, el número de empresas que requieren este servicio de llamadas gratuitas, por razones no vinculadas necesariamente a las condiciones en que se presta este último servicio. Las ofertas a empresas suelen presentar un mayor grado de personalización y complejidad en

³⁰ Dependiendo del riesgo esperado de generalización de prácticas anticompetitivas en la prestación de un determinado servicio.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), Sala Séptima, de 2 de marzo de 2017 (C-568/15), que resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional Civil y Penal de Stuttgart, Alemania, en relación con el precio máximo de las llamadas a los servicios telefónicos de información y atención al cliente.

comparación con las ofertas estandarizadas dirigidas al segmento de masas y, por tanto, la decisión de optar por un proveedor de comunicaciones electrónicas no respondería a un único factor. Por esta razón, esta Sala no considera que el crecimiento experimentado por tráfico dirigido a la numeración gratuita de BT permita concluir, por sí solo, que el precio de originación no es elevado y no genera distorsiones.

En relación con la referencia tomada para la fijación del precio de originación, esta Sala considera que la falta de homogeneidad en los ingresos imputados por los operadores a las llamadas de voz nacional no es un argumento que cuestione el método adoptado para la fijación del precio de originación. Hasta la fecha, los datos sobre ingresos utilizados constituyen la mejor información disponible para estimar el precio de una llamada nacional con origen móvil y su evolución en el tiempo. Por tanto, dado que no se pone en cuestión la idoneidad de la referencia al precio minorista de este tipo de llamadas móviles, esta Sala no considera apropiado realizar ninguna modificación³².

4. El resuelve segundo propuesto es de imposible cumplimiento por BT

Telefónica Móviles sostiene que BT no puede dar cumplimiento al segundo resuelve relativo al precio del servicio mayorista de originación que presta porque es un OMV revendedor. Con el fin de evitar asimetrías, Telefónica Móviles concluye que este resuelve debería tener en cuenta al OMR anfitrión de BT.

A este respecto, Telefónica Móviles alega que la bilateralidad y la simetría de las medidas propuestas son materialmente imposibles porque BT únicamente presta sus servicios en la parte de la gestión de los números 800/900 mientras que el acceso se lo presta su OMR anfitrión (Vodafone). A diferencia de los OMR, BT no participa en los dos extremos de la cadena.

Según Telefónica Móviles la medida propuesta solo será simétrica si la CNMC obliga a diferenciar las llamadas originadas por clientes propios del OMR anfitrión de las llamadas originadas por los clientes de sus OMVs. De lo contrario, el precio de originación que aplica a las llamadas originadas por los clientes de BT con destino la numeración corta de Telefónica Móviles sería el vigente conforme al AGI firmado por este último y el OMR anfitrión (Vodafone). Este precio de originación no tendría por qué ser necesariamente el mismo al precio de originación propuesto para la resolución del conflicto.

Por último, Telefónica Móviles señala que el servicio de tránsito que presta Telefónica no permite diferenciar el precio de un mismo operador destino en función del operador que origina la llamada. La modificación de precios

³² Sirva nuevamente como ejemplo que, en el marco del expediente CNF/DTSA/798/14 Acceso Telefónica–Yoigo, el grupo Telefónica consideraba que el precio razonable para el servicio de interconexión de acceso debería situarse en torno a **[CONFIDENCIAL]**.

propuesta solo sería aplicable en el caso de interconexión directa con OMV completos.

Respuesta

El Resuelve, en su conjunto, está referido a los precios de originación contenidos en el addendum del AGI firmado por Telefónica Móviles y BT, que está en vigor. Por tanto, es responsabilidad de estos dos operadores dar cumplimiento al mismo y ajustar los precios de originación que actualmente se facturan (bien conforme a la modalidad de interconexión indirecta, que es la que están utilizando, bien bajo la modalidad de interconexión directa, en el que caso de que decidieran retornar a ella). Dicho de otro modo, esta Sala no está juzgando la manera en la que los dos operadores, Telefónica Móviles y BT, deben prestarse mutuamente los servicios de originación para llamadas gratuitas, sino que únicamente establece el precio de los mismos.

A este respecto, Telefónica Móviles alega que existen distintos problemas de aplicación de la medida establecida por la CNMC, debido a que (i) el servicio de tránsito de Telefónica no permitiría diferenciar el precio a un mismo operador destino (por ejemplo, un número 900 de BT) en función del operador origen de la llamada (llamada originada por un cliente de Telefónica Móviles o bien por un cliente de otro operador, que también utiliza el servicio de tránsito de Telefónica) y que (ii) BT es un OMV PS y, por tanto, su OMR anfitrión presta el servicio de originación para estas llamadas.

Con respecto al primer punto, cabe destacar que, si se acabara aplicando este precio a otros operadores interconectados en tránsito con Telefónica, la alegación de Telefónica Móviles según la cual la reducción en costes que se deriva de menores precios de originación fijado en el Resuelve solo beneficiaría a BT (y por tanto generaría distorsiones sobre la competencia) no se sostiene ya que la reducción de costes, que resulta de la medida contemplada en el Resuelve, se extendería a más operadores.

Además cabe recordar que el servicio mayorista de tránsito no está sujeto a obligaciones regulatorias de carácter ex-ante, pudiendo ser prestado por Telefónica así como por otros operadores en un contexto de competencia efectiva. Por tanto, la mayor complejidad que pudiera suponer la implementación de una diferenciación de tarifas en función de distintos orígenes y destinos (como consecuencia de la multiplicación de distintos tipos de APCs³³ en consolidación³⁴), no significaría una imposibilidad absoluta de carácter técnico; máxime cuando esta diferenciación no tendría por qué ser

³³ Agrupación Para Consolidar, concepto en el que se agrupa la información relativa a los registros detallados de llamadas (conocidos por sus siglas en inglés, CDR, *Call Detail Records*).

³⁴ En especial para aquellos operadores con un mayor número de interconexiones, como es el caso de Telefónica.

necesariamente puesta en práctica por Telefónica al existir la posibilidad de utilizar un operador de tránsito alternativo.

Con respecto al segundo punto, la falta de simetría que surge, según Telefónica Móviles, de la decisión de BT de prestar los servicios de comunicaciones móviles bajo la modalidad de OMV PS no es tal o, cuanto menos, no lo es en los términos expuestos por este operador.

Sobre la base del acuerdo suscrito por BT con su operador anfitrión **[CONFIDENCIAL]**

Las alegaciones adicionales que Telefónica Móviles formula a este respecto, no alteran esta conclusión ya que este operador sólo indica que (i) ese es el precio para acceso fijo con destino numeración 900 de Telefónica y (ii) para accesos móviles se establecen precios superiores, desconociendo, por tanto, las rutas de interconexión por las que BT entrega su tráfico con origen móvil, entre otras causas, por tratarse de un OMV proveedor de servicios sin red de acceso móvil ni numeración asignada.

En definitiva, (i) el Resuelve en su conjunto está debidamente fundamentado sobre la base del addendum, que está en vigor, y la capacidad que actualmente tiene BT de gestionar el tráfico originado por sus clientes móviles y establecer un precio por el servicio mayorista de originación de dicho tráfico y (ii) las limitaciones que menciona Telefónica Móviles no lo invalidan.

5. Fórmula para el cálculo del precio de originación para llamadas

BT no está de acuerdo con la fórmula propuesta por la DTSA para el cálculo de los precios de originación para llamadas gratuitas entre BT y Telefónica Móviles. BT considera que si se toma como referencia el precio minorista tiene poco sentido detraer el coste de terminación. Según BT debería detraerse el precio de terminación. De lo contrario, si solo se resta el coste de terminación, se está atribuyendo al servicio de originación los costes de comercialización y margen del servicio de terminación y esto no sería razonable. BT propone eliminar todo el precio, esto es, el coste, los gastos de comercialización y margen del servicio de terminación. Dado que es difícil atribuir qué parte del precio minorista corresponde a originación y terminación, BT propone que el precio de originación se calcule como el 50% del precio de minorista considerado. BT prevé que este porcentaje podría subir al 60% si se considera que el precio de la parte de terminación debe ser menor que el de la originación.

Respuesta

El precio de terminación está regulado y es igual al coste de terminación, que se calcula conforme al modelo de costes BU-LRIC puro. Por tanto, desde ese punto de vista, no habría discrepancia alguna. Ahora bien, BT parece implícitamente abogar por que el precio de terminación, por lo menos a los efectos del presente conflicto, se calcule de manera diferente a como la regulación ex-ante vigente establece y añadir costes que no se recuperan vía el

servicio regulado de terminación en redes fijas. Además BT estima que el precio de terminación (diferente del regulado) debería ser como mínimo el 40% del precio minorista.

La fórmula propuesta por BT es inconsistente con la regulación vigente; argumento que por sí solo ya invalidaría su propuesta. Además los porcentajes con respecto al precio minorista que este operador propone para el cálculo del precio de terminación no están fundamentados de manera objetiva, esto es, no están basados en una evidencia (por ejemplo, de mercado o de costes) que pueda ser valorada convenientemente. Por ello, no cabe hacer ninguna modificación en el mecanismo propuesto en el informe de audiencia para la determinación de los precios de originación para llamadas gratuitas, que son objeto del presente expediente.