

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR
DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A. CONTRA TELEFÓNICA
MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. Y ORANGE ESPAÑA, S.A.U. POR LOS PRECIOS
MAYORISTAS DE ORIGINACIÓN MÓVIL PARA LLAMADAS A
NUMERACIONES 900 Y 902**

CFT/DTSA/011/17/PRECIOS LLAMADAS 900-902

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 17 de mayo de 2018

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. contra Telefónica Móviles España, S.A.U. y Orange España, S.A.U. por los precios mayoristas de originación móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de denuncia formulado por Dialoga

Con fecha 6 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga), en virtud del cual interpone un conflicto frente a Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal (en adelante, Telefónica Móviles) y Orange Espagne, S.A. Unipersonal (en adelante, Orange) en relación con los precios de los servicios mayoristas de originación para las llamadas a (i) sus numeraciones del tipo 900 para los servicios de cobro revertido (en adelante, precios de originación móvil para llamadas a numeración 900) y (ii) sus numeraciones del tipo 902 para los servicios de pago por el llamante sin retribución para el llamado (en adelante, precios de originación móvil

para llamadas a numeración 902) desde las redes móviles de los operadores indicados.

Dialoga manifiesta que (i) solicitó a Telefónica Móviles y Orange, por cartas de 1 de junio de 2016, respectivamente, la interconexión directa entre las redes de estos últimos y la de Dialoga, así como la negociación del precio correspondiente por dicho servicio y (ii) Telefónica Móviles y Orange han mantenido una postura inmovilista, proponiendo únicamente las tarifas mayoristas actuales que aplican para las llamadas a Dialoga cursadas en tránsito a través de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica). Dialoga considera que los precios mayoristas de acceso a este tipo de servicios no se corresponden a condiciones equitativas ni a costes reales y entiende que no es posible llegar a un acuerdo.

Por ello Dialoga solicita que la CNMC intervenga y establezca los precios máximos del servicio mayorista de originación móvil en interconexión directa prestado por Telefónica Móviles y Orange para llamadas a numeraciones 900 y 902 de Dialoga.

SEGUNDO.- Inicio de procedimiento y requerimientos de información

Mediante escrito de 24 de abril de 2017 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de esta Comisión, se comunicó a Dialoga, Telefónica Móviles y Orange la apertura del presente procedimiento y se les requirió a estos operadores determinada información necesaria para su instrucción.

TERCERO.- Respuesta a los requerimientos de información

Con fechas 19, 25 y 30 de mayo de 2017 tuvieron entrada en el registro de la CNMC escritos de Dialoga, Telefónica Móviles y Orange, respectivamente, por los que daban contestación a los requerimientos de información remitidos.

CUARTO.- Escrito de Orange

Con fecha de 14 de julio de 2017, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Orange por el que complementa la información aportada, en su escrito de respuesta al requerimiento de información, con (i) alegaciones relativas a la capacidad de intervención de esta Comisión en el marco del conflicto interpuesto por Dialoga e (ii) información relativa a las negociaciones, sobre los precios de originación para llamadas a numeración 900, que ha mantenido con los operadores con los que dispone de interconexión directa.

QUINTO.- Trámite de audiencia

Mediante escritos de 19 de octubre de 2017 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se comunicó a Dialoga,

Telefónica Móviles y Orange 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.

SEXTO.- Alegaciones en el marco del trámite de audiencia

Con fechas 6, 14 y 17 de noviembre de 2017, tuvieron entrada en el registro de la CNMC escritos de alegaciones de Dialoga, Telefónica Móviles y Orange, respectivamente.

SÉPTIMO.- Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de Hecho les 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 móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902 propuestos por Telefónica Móviles y Orange en la negociación de la interconexión directa con Dialoga son apropiados conforme a los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) y, si éste no fuera el caso, establecer los precios de originación para este tipo de llamadas que deberían regir las relaciones comerciales entre Dialoga y Telefónica Móviles, por una parte, y Dialoga y Orange, por otra parte.

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 la CNMC 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 CNMC, 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 argumentos que Dialoga sostiene para justificar su interposición de conflicto y los argumentos de Telefónica Móviles y Orange, que acompañan a sus respuestas a los requerimientos de información.
- Segundo, se describen los servicios mayoristas de originación móvil para las llamadas a numeraciones 900 y 902.
- Tercero, se presenta el entorno regulatorio bajo el que operan estos servicios mayoristas de originación.
- Cuarto, tomando en consideración la actuación de la CNMC en conflictos similares, se analiza la razonabilidad de los precios de originación móvil para llamadas a numeración 900 propuestos por Telefónica Móviles y Orange en la negociación de la interconexión directa solicitada por Dialoga.
- Quinto y último, se analizan (i) los precios que pagan los usuarios finales por las llamadas a numeración 902 de Dialoga desde las redes móviles de

Telefónica Móviles y Orange y (ii) el reparto de los ingresos generados por estas llamadas entre estos operadores y el ingreso medio resultante, con el objeto de valorar la razonabilidad de las medidas solicitadas por Dialoga en cuanto a los precios de originación móvil para las llamadas a su numeración 902.

Asimismo, en el Anexo I se responde pormenorizadamente a las alegaciones de Dialoga, Telefónica Móviles y Orange a la propuesta de la DTSA sometida a trámite de audiencia.

PRIMERO. Aspectos planteados por Dialoga, Telefónica Móviles y Orange Aspectos planteados por Dialoga en su escrito de interposición del conflicto

Dialoga informa que (i) en la actualidad mantiene un acuerdo de interconexión de tránsito con Telefónica, mediante el que recibe las llamadas a sus servicios de tarifas especiales (entre ellos, las llamadas a numeraciones 900 y 902), (ii) solicitó la negociación de un acuerdo de interconexión directa con Telefónica Móviles y Orange y (iii) Telefónica Móviles y Orange le han comunicado que pretenden aplicar las mismas tarifas mayoristas que Telefónica viene aplicando, en tránsito, por el servicio de originación móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902 de Dialoga.

Dialoga señala que el precio mayorista de originación para las llamadas originadas en una red móvil con destino su numeración 900 asciende, en la actualidad, a **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]** y sostiene que este precio es desproporcionado por las siguientes razones:

- El precio mayorista de un servicio técnicamente equivalente como el de terminación móvil es igual a 1,09 c€/min.
- Los precios minoristas de las llamadas a numeración fija desde móvil han descendido hasta situarse en 4,6 c€/min en 2015. Por tanto, las tarifas mayoristas de las llamadas originadas en una red móvil a la numeración 900 de Dialoga son 2,3 veces superiores a la tarifa minorista correspondiente a un servicio técnicamente análogo.

Con respecto a las llamadas a numeración 902 de Dialoga, este operador considera que existe un desajuste entre los precios minoristas y los precios de originación móvil que Telefónica Móviles y Orange aplican para estas llamadas con base en lo siguiente:

- Actualmente, Dialoga percibe de estos dos operadores móviles de red (en adelante, OMR) una retribución de **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**. Mientras que Telefónica Móviles cobra a sus usuarios finales por una llamada a numeración 902 un importe fijo de

38,80 c€ más 39 c€/min, y Orange cobra 15 c€ como importe fijo más 50 c€/min.

- La retribución de Dialoga resulta insignificante en comparación con los importes que los operadores de acceso obtienen por este tipo de llamadas, teniendo en cuenta que quien aporta el valor añadido es Dialoga. Este desajuste provoca que Telefónica Móviles y Orange obtengan un margen económico superior al que correspondería por la prestación del servicio de originación móvil para llamadas a numeración 902.
- De acuerdo con datos procedentes de la CNMC, el ingreso medio minorista con origen móvil (i) ha disminuido de 2009 a 2014 y (ii) en 2015 se situaba en 24,9 c€/min para llamadas en itinerancia internacional, 14,2 c€/min para llamadas con destino internacional y 4,6 c€/min para llamadas a numeración geográfica (nacional). Sin embargo, el precio minorista con origen móvil a numeración 902 se sitúa, según Dialoga, en una media de 49 c€/min; es decir, casi once veces el precio de una llamada móvil a numeración geográfica, a pesar de que una llamada móvil a numeración geográfica es técnicamente equivalente a una llamada a numeración 902.
- En Portugal, el precio minorista con origen móvil a numeración 707¹ asciende a 25 c€/min y la remuneración mayorista a 20,5 c€/min. Por tanto, el importe que perciben los operadores portugueses de acceso móvil resulta inferior a los aplicados por Telefónica Móviles y Orange.

Por último, Dialoga señala que la prestación del servicio de originación fija desde Telefónica con destino numeración 902 está regulada en la Oferta de Interconexión de Referencia (en adelante, OIR) a través de un modelo de acceso. Dialoga considera que las llamadas a numeración 902 procedentes de redes de Telefónica Móviles y Orange también deberían facturarse conforme al modelo de acceso. Según este modelo, el operador que origina la llamada cobra únicamente un determinado importe fijo por el servicio de originación, mientras que el importe restante pagado por el usuario llamante revierte al operador de red inteligente, en este caso Dialoga, que es quien aporta el valor añadido de la llamada.

Aspectos planteados por Telefónica y Orange en sus respuestas al requerimiento de información

Orange sostiene que la CNMC no es competente para regular los precios del servicio minorista de llamadas a numeración 902, lo cual en su caso le correspondería al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Tampoco es competente, según este operador, para regular los precios de originación móvil a numeraciones 900 y 902. La CNMC solo es competente para regular los

¹ Según Dialoga, la numeración 707 en Portugal es equiparable a la numeración 902 en España.

precios mayoristas de acceso fijados por Orange cuando estos fueran discriminatorios o se estuviera actuando dentro del marco del procedimiento de definición y análisis de mercados.

En su escrito de julio Orange añade que para llevarse a cabo una intervención, como la solicitada por Dialoga, que supone una revisión generalizada de las condiciones de interconexión del servicio de originación móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902, la CNMC debe realizar un análisis previo del mercado para comprobar si se dan los presupuestos recogidos en la Recomendación de mercados², que permitirían regular las condiciones de prestación de este servicio en caso de ser necesario.

Al amparo de la regulación de precios actual, Telefónica Móviles alega que resulta plausible y perfectamente aceptado que el operador de acceso móvil obtenga por las llamadas a numeración de red inteligente una remuneración superior a la originada en una red fija, sin que por ello deba compartir este margen superior con Dialoga. No obstante, la retribución de Dialoga no debería ser muy diferente para una llamada generada en una red móvil o en una fija, ya que en ambos casos la participación de Dialoga dentro de la cadena de valor es exactamente la misma.

Orange señala que los supuestos precios excesivos que denuncia Dialoga no están provocando merma alguna en el acceso desde líneas móviles a servicios de red inteligente con numeraciones 902 y 900. Por el contrario, el volumen de tráfico se está incrementando. En concreto, según Orange, las llamadas desde origen móvil a servicios de red inteligente han aumentado un 70% desde 2012. Este incremento del tráfico ha redundado en beneficio de Dialoga, que es uno de los principales operadores de red inteligente de numeración 902 del mercado.

Orange explica asimismo que viene trasladando a los operadores de red inteligente adjudicatarios de numeración 902 el mismo pago en interconexión que el establecido para la entrega de tráfico a numeración 902 de Telefónica, derivado de la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR). La entrada en vigor, a partir del 1 de agosto de 2017, de las nuevas tarifas comunicadas por Telefónica para las llamadas a numeración 902 trajo consigo un aumento en los precios de interconexión a numeración 902, que pasaron a ser de 15,30 c€ y 11,44 c€/min por el establecimiento de llamada y el precio unitario por minuto,

² Recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 2014 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.

respectivamente para llamadas con origen móvil y 15,30 c€/ y 11,27 c€/min para llamadas con origen fijo³.

Orange recuerda que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI) aprobó el 11 de diciembre de 2015 la Orden IET/2733/2015 por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas así como las condiciones para su uso. En dicha orden no se consideró necesaria la fijación de un precio máximo para la numeración 902 y la regulación se limitó a garantizar unas medidas de transparencia. En opinión de Orange, las circunstancias no han cambiado.

En el escrito de julio de 2017, Orange señala que el precio establecido por la CNMC para el servicio de originación desde la red móvil de Telefónica Móviles a la numeración 900 de BT⁴, supondría imponerle un precio “orientado a costes”, lo cual sería desproporcionado. Por último, Orange informa que el pasado 6 de julio de 2017 remitió a los operadores con los que dispone de interconexión directa una carta proponiendo el nuevo precio de **[INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA MÓVILES Y ORANGE] [FIN CONFIDENCIAL]** habiendo alcanzado acuerdo con Telefónica y Vodafone. Asimismo, aclara que para aquellos operadores con los que no mantenga interconexión directa les serían de aplicación los mismos precios acordados con Telefónica al ofrecer el servicio en tránsito a través de este operador. Según Orange, un precio de originación móvil de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFÓNICA MÓVILES Y ORANGE] [FIN CONFIDENCIAL]** le exige el mismo esfuerzo que al Grupo Telefónica un precio de 4,21 c€/min.

Telefónica Móviles se refiere a la Resolución de 17 de enero de 2013 de la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT) sobre el conflicto de interconexión presentado por Cableuropa, S.A.U y Tenaria, S.A (en adelante, ONO) contra Vodafone, S.A. y Telefónica Móviles en la que desestimaba la petición de ONO de aplicar el modelo de acceso en la facturación de los servicios de red inteligente originadas en esas redes móviles y concluía que no era su competencia el establecimiento del nivel de precios minoristas a aplicar en relación con los servicios de red inteligente con origen móvil.

SEGUNDO. Caracterización del servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902

³ Estos valores resultarían de la aplicación automática de las mismas condiciones que aplica Telefónica, donde el pago al operador de red inteligente adjudicatario de numeración 902 interconectado con Telefónica resulta de la diferencia entre el precio de una llamada del cliente final de Telefónica a numeración 902 (cuya tarifa ha subido en agosto de 2017 un 50% para el establecimiento y un 62% para el precio por minuto) y el precio de interconexión de acceso y facturación y cobro regulados en la OIR (0,56 cent€/min a nivel local y 0,14 cent€/ respectivamente). En el caso de los operadores fijos el precio de interconexión de acceso que aplican es un 30% adicional al de Telefónica, resultando en un pago a 902 ligeramente diferente.

⁴ Ver nota 17

De manera general, el servicio mayorista de originación que prestan los operadores de acceso fijo y móvil permite que sus clientes puedan acceder a los servicios de numeración de tarifas especiales, numeración corta y numeración personal de otros prestadores de servicio. Dentro de la categoría de servicios de tarifas especiales se encuentran los servicios que presta Dialoga, esto es, los servicios de llamadas a numeración gratuita para el abonado llamante del tipo 900⁵ y los servicios de llamadas de pago por el abonado llamante sin retribución para el abonado llamado del tipo 902⁶.

La numeración 900 y 902 (al igual que el resto de rangos de numeración de tarificación especial 90X y 80X) es también denominada “numeración de red inteligente”, debido a su especial tratamiento en las redes de los operadores. La red inteligente es una arquitectura de red que engloba funcionalidades adicionales a las exclusivas de conmutación y que permite al operador realizar encaminamientos de llamadas en función de eventos o parámetros adicionales al del número marcado, como hora, día de la semana, la procedencia de la llamada, la ocupación de las líneas destino, etc. En función de dichos parámetros establecidos en la lógica del servicio, la red inteligente determinará el número geográfico o móvil destino al que se traducirá el número 90X, 80X para completar la llamada.

La numeración 900 se distingue de la 902, en relación a quien paga la llamada. Según el Plan Nacional de Numeración Telefónica (en adelante, PNNT), la numeración 900 está atribuida a servicios de cobro revertido automático, es decir, servicios en los que la llamada es gratuita para el usuario que la realiza y es pagada íntegramente por el abonado que la recibe. Mientras que en la numeración 902, la llamada es pagada íntegramente por el usuario que la realiza⁷.

Dialoga recibe las llamadas originadas en las redes de los operadores móviles en interconexión indirecta (tránsito), concretamente a través de Telefónica. Ahora bien, como el presente procedimiento se refiere a la negociación del acuerdo de interconexión directa con Telefónica Móviles y Orange, la caracterización del servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeraciones 900 y 902 se centrará en la modalidad de interconexión directa. El flujo de pagos asociados al servicio de originación varía dependiendo de si la llamada es a numeración 900 o 902.

⁵ Las llamadas a numeración 800 también son gratuitas para el llamante pero Dialoga no dispone de esta numeración 800, sólo de la numeración 900.

⁶ Telefónica Móviles no dispone de numeración 900 ni 902 mientras que Orange ofrece servicios bajo estas dos numeraciones.

⁷ A través del rango de numeración identificado por el 902 sólo se pueden ofrecer servicios en los que el abonado llamante pague íntegramente el coste de la llamada, estando prohibida la remuneración al llamado.

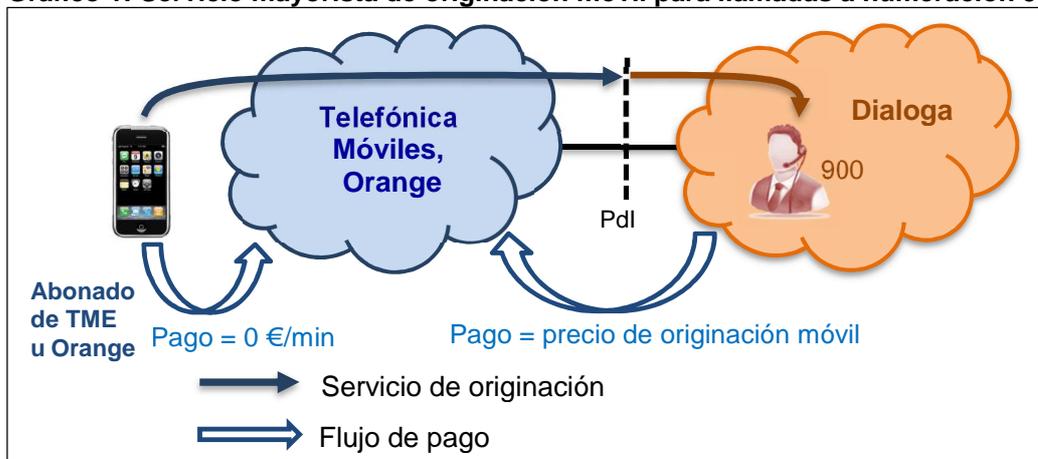
Servicio mayorista de originación para las llamadas a numeración 900

Este servicio mayorista es prestado por el operador de acceso (Telefónica Móviles y Orange) para que sus clientes puedan acceder a los servicios de numeración gratuita del tipo 900 del operador de red inteligente asignatario de dicha numeración 900 (Dialoga).

Como se ha explicado, los abonados de Telefónica Móviles y Orange no pagan por realizar llamadas a la numeración 900 de Dialoga. Es este último operador el encargado de abonar a Telefónica Móviles y Orange los servicios de originación conforme al precio mayorista de originación móvil que acuerden.

La numeración 900 es comercializada por Dialoga y otros operadores de red inteligente a todas aquellas empresas u organismos que quieran disponer de un número de atención comercial gratuito para el llamante, junto a las correspondientes facilidades de atención telefónica. Por tanto, el operador de red inteligente (Dialoga) factura a estas empresas por el uso de las numeraciones 900. Este flujo de pagos no se visualiza en el gráfico.

Gráfico 1: Servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeración 900



Fuente: Elaboración propia con información de Dialoga.

Servicio mayorista de originación para las llamadas a numeración 902

Este servicio mayorista es proporcionado por el operador de acceso (Telefónica Móviles u Orange) para que sus clientes puedan acceder a los servicios de llamadas a numeración 902 prestados por el operador de red inteligente asignatario de dicha numeración 902 (Dialoga).

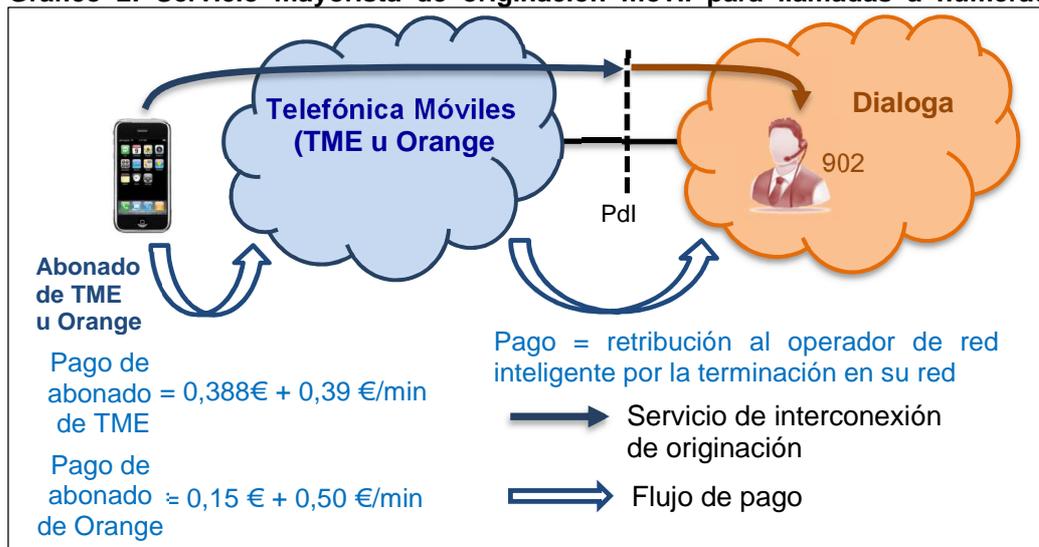
La numeración 902 se utiliza ampliamente por empresas u organismos con el fin de ser accedida por clientes y usuarios a través de un número único en todo el territorio. Para esta numeración, el llamante debe abonar el coste íntegro de la llamada, a diferencia de los números 900 y 901, donde el coste de la llamada es

sufragado total o parcialmente por la empresa u organismo que recibe las llamadas.

En este caso Telefónica Móviles u Orange cobran a sus respectivos abonados una tarifa por cada llamada realizada a numeración 902, independientemente de quien sea el operador de red inteligente. Es decir, la tarifa minorista a 902 es única y la fija cada operador de acceso libremente. Tanto Telefónica Móviles como Orange han fijado tarifas en dos partes, con una componente fija por llamada y otra variable en función de la duración de la llamada. En interconexión, Dialoga recibiría una retribución por la terminación de las llamadas a su numeración 902, como se observa en el Gráfico 2.

De este modo, el importe de la llamada del cliente a la numeración 902 es repartido entre el operador de acceso y el operador de red inteligente. La parte que se queda el operador de acceso por la llamada corresponde al servicio de originación.

Gráfico 2: Servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeración 902



Fuente: Elaboración propia con información de Dialoga.

TERCERO. 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 de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC (en

adelante, esta Sala) de 17 de enero de 2017⁸. Este mercado se corresponde con el Mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de la Comisión Europea⁹ 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).

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 fija¹⁰.

Por su parte, mediante Resolución de esta Sala de 4 de abril de 2017¹¹, 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 2006¹², por la que se aprobaba la definición y análisis del mercado de

⁸ 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/DTSA/364/15/MERCADOS 1 Y 2-REC.2007).

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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 2003¹³ (en adelante, mercado 15/2003).

Los servicios mayoristas incluidos en el mercado 15/2003 son aquéllos que permiten a terceros operadores¹⁴, que no disponen de derechos de uso del espectro radioeléctrico, competir con los OMR en el mercado minorista prestando los mismos servicios finales de comunicaciones móviles y de esta forma captar su propia base de clientes.

En las dos resoluciones precitadas del mercado 15/2003 no se 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 ante¹⁵. En estos mismos términos se pronunció la CMT mediante la Resolución de 24 de enero de 2008¹⁶ 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

¹³ 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.

¹⁴ Operadores Móviles Virtuales Completos y/o Prestadores de Servicios.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

adoptar las medidas que sean necesarias para que los usuarios finales puedan tener acceso a todos los números asignados del PNNT.

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.

Intervención de la CNMC en el marco de conflictos de interconexión

Mediante Resolución de 11 de mayo de 2017¹⁷ la CNMC resolvió el conflicto que BT había interpuesto frente a Telefónica Móviles en relación con el precio de los servicios mayoristas de originación que estos dos operadores se prestan mutuamente para la realización de llamadas con origen móvil a numeraciones gratuitas para el llamante; numeraciones del tipo 14YA y 800x/900x (en adelante, conflicto entre BT y Telefónica Móviles).

La CNMC estableció los precios de originación para llamadas gratuitas entre ambos operadores, tomando como referencia el precio minorista del servicio de telefonía móvil. En concreto, se concluye que el precio de este servicio mayorista no debe ser superior a 4,21 céntimos de euro por minuto. Se establece asimismo un precio intermedio de 7 céntimos de euro por minuto durante cuatro meses para facilitar la transición al nuevo precio de originación móvil.

CUARTO. Análisis y establecimiento de los precios de originación para llamadas a numeración 900

En respuesta a la solicitud de interconexión directa de Dialoga, Telefónica Móviles y Orange ofrecen unos precios de originación móvil para las llamadas a numeración 900 de Dialoga iguales a los que Telefónica traslada actualmente al realizar el tránsito de estas llamadas, que ascienden a **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]** y **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y ORANGE] [FIN CONFIDENCIAL]**¹⁸.

¹⁷ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 4 de mayo de 2017 relativa al 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/DTSA/013/16/PRECIOS ORIGINACIÓN LLAMADAS GRATUITAS).

¹⁸ La diferencia de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]**, con respecto al precio que actualmente paga Dialoga a Telefónica, se corresponde con la remuneración del servicio de tránsito. Bajo la modalidad de interconexión

Estos precios de originación son los mismos que esta Sala analizó en el marco del conflicto entre BT y Telefónica Móviles. A este respecto, Orange informa en su escrito de julio que (i) envió una carta a los operadores con los que mantiene interconexión directa, proponiendo un nuevo precio que ascendería a **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**.

En sus alegaciones al informe sometido al trámite de audiencia Dialoga confirma este punto e indica que **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Este nuevo precio de originación móvil **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Por tanto se debe valorar si está justificado aplicar un precio para la originación desde las redes de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 900 de Dialoga diferente del precio de 4,21 c€/min¹⁹, que la CNMC impuso a Telefónica Móviles en el marco del conflicto precitado.

Esta diferencia en precios debería estar fundamentada en diferencias objetivas como son las diferencias en los costes que un operador de acceso incurre en la prestación del servicio de originación para llamadas a numeración 900 desde una red móvil.

Para el caso de las llamadas originadas en la red de Telefónica Móviles no hay tales diferencias y no está justificado un precio de originación móvil diferente dependiendo de si el destino es la numeración 900 de Dialoga o la numeración gratuita de BT.

En lo que respecta a una posible diferencia entre Telefónica Móviles y Orange, las Contabilidades de Costes de estos dos operadores correspondientes al año 2015 muestran que el coste por el servicio de acceso a numeración gratuita es igual a **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]** y **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE] [FIN CONFIDENCIAL]**, respectivamente.

Sobre la base de los costes, no se puede concluir que Orange esté en una desventaja con respecto a Telefónica Móviles que justifique una resolución diferente a la adoptada en el conflicto entre BT y Telefónica Móviles. El precio acordado de **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]** para el servicio de originación móvil de las llamadas a

directa, Dialoga se “ahorraría” este coste pero debería establecer dos nuevos puntos de interconexión con cada una de estas dos redes móviles de acceso y cursar el tráfico con Telefónica Móviles y Orange, de forma separada. Dialoga perdería, por tanto, las economías de escala derivadas de cursar todo su tráfico a través de un único punto de interconexión.

¹⁹ **[CONFIDENCIAL SOLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**.

numeración 900, no se considera una referencia de precios adecuada para resolución del presente conflicto.

Por tanto, Telefónica Móviles y Orange deberán ofrecer un precio de originación para llamadas desde sus respectivas redes móviles a la numeración 900 de Dialoga que no supere 4,21 céntimos de euro, de conformidad con lo establecido en la Resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles. No obstante, no se considera apropiado establecer un precio transitorio de 7 c€/min durante un periodo de cuatro meses por las razones que se exponen en el Anexo 1.

Con respecto a futuras actualizaciones de este precio de originación móvil igual a 4,21 céntimos de euro, la Resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles establece el marco en el que deberían producirse futuras negociaciones: *“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 originación para llamadas gratuitas para BT y Telefónica Móviles no deberá superar el calculado conforme a la formula (1) con los datos del último informe trimestral del año publicado por esta Comisión”*.²⁰ Esta Sala considera que este marco de actuación también es aplicable a las negociaciones que un futuro puedan producirse entre Dialoga y Telefónica Móviles así como entre Dialoga y Orange.

QUINTO. Análisis de los precios de originación para llamadas a numeración 902

Se analiza la prestación del servicio de llamadas a la numeración 902 de Dialoga desde las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange a nivel minorista (relación comercial entre el operador de acceso y los usuarios finales) y mayorista (relación comercial entre el operador de acceso y el operador de red inteligente asignatario de la numeración 902). Primero, se estudian las condiciones bajo las cuales estos operadores móviles ofrecen el servicio de llamadas a numeración 902 de Dialoga a sus clientes finales y segundo, la retribución que estos operadores de acceso y red inteligente perciben, respectivamente, por su contribución en la cadena de valor de las llamadas a numeración 902.

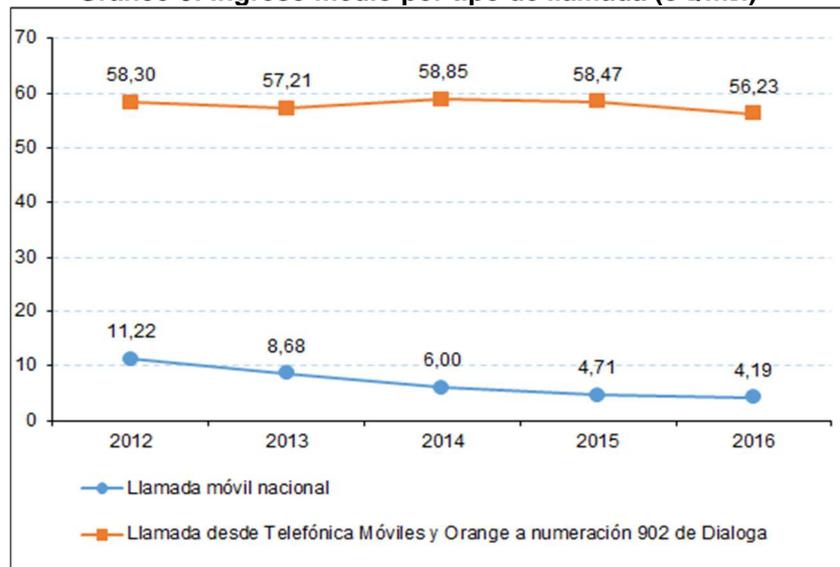
A nivel minorista

²⁰ 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 fija nacional, esto es:

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

A partir de la información aportada por Dialoga, se estima el precio que un usuario final de Telefónica Móviles y Orange soporta en sus llamadas a la numeración 902 de Dialoga y se compara con el ingreso medio por minuto de una llamada móvil nacional. Como se muestra en el siguiente gráfico, el ingreso medio de una llamada desde las redes de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga se sitúa por encima de los 55 c€/min; de media, en torno a 9 veces el precio de una llamada móvil nacional durante el periodo 2012-2016.

Gráfico 3: Ingreso medio por tipo de llamada (c€/min)²¹



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes trimestrales de la CNMC y datos proporcionados por Dialoga.

El ingreso medio de las llamadas a la numeración 902 de Dialoga no ha experimentado una reducción equiparable a la experimentada por las llamadas móviles nacionales. Se ha mantenido relativamente constante (reducción del 4% entre 2012 y 2016) mientras que el ingreso medio de las llamadas móviles nacionales ha descendido un 60% durante el mismo periodo.

Por tanto, se constata que:

- Las llamadas a la numeración 902 de Dialoga (así como al resto de operadores de red inteligente) desde las redes de Telefónica Móviles y

²¹ El ingreso medio por minuto de una llamada a numeración 902 con origen móvil se ha calculado a partir de (i) la información aportada por Dialoga relativa al tráfico de las llamadas originadas en las redes de Telefónica Móviles y Orange con destino la numeración 902 de Dialoga (tanto volumen de llamadas como tráfico en minutos) y (ii) los precios que Telefónica Móviles y Orange aplican a sus clientes finales por las llamadas a numeración 902 desde el 4 de enero de 2009 y el 28 de septiembre de 2014, respectivamente (<https://www.movistar.es/rpmm/estaticos/residencial/navegacion/fijo/tarifas-movil/2017/2017-01-01-enero-manual-precios-serv-telefonía-movil.pdf> y http://movil.orange.es/contenidos/pdf/numeracion_especial.pdf). El ingreso medio por minuto de una llamada móvil nacional se ha calculado como el promedio de los ingresos medios trimestrales de cada año, correspondientes a los informes trimestrales que publica la CNMC.

Orange presentan unos precios significativamente superiores a los que se registran en las llamadas nacionales. De hecho, las llamadas a numeración 902 no están incluidas en ninguna de las tarifas planas ofrecidas por Telefónica Móviles y Orange.

- Tampoco se advierten indicios que apunten a un cambio de tendencia, ya que el ingreso medio por minuto de las llamadas a numeración 902 con origen móvil apenas se ha reducido en un periodo en el que los precios de las comunicaciones móviles han disminuido notablemente.

A nivel mayorista

De acuerdo con la caracterización expuesta en el fundamento jurídico material segundo, el ingreso medio minorista de una llamada desde las redes de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga se puede descomponer en los siguientes ingresos medios mayoristas:

- Ingreso medio de originación móvil, que los operadores de acceso, en este caso Telefónica Móviles y Orange, perciben por la prestación del servicio de originación móvil sobre sus respectivas redes móviles, así como por la facturación y cobro al cliente final.
- Ingreso medio de terminación en red inteligente que el operador de red inteligente, en este caso Dialoga, percibe por la prestación del servicio de terminación de las llamadas con destino a su numeración 902, que incluye a su vez la remuneración por el valor que las funcionalidades (asociadas a este servicio de red inteligente) tienen para el cliente final. El precio de terminación en red inteligente es igual con independencia de que la red en que se origina la llamada sea fija o móvil.

Los siguientes gráficos muestran que Telefónica Móviles y/o Orange retienen aproximadamente el 80% del ingreso medio minorista de las llamadas de sus clientes finales a la numeración 902 de Dialoga²². Esta distribución 80/20 se ha mantenido durante el periodo 2012-2016. Telefónica Móviles y Orange estarían percibiendo un ingreso medio de originación móvil **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]** durante ese periodo, mientras que el ingreso medio que percibe Dialoga se situaría entre **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]** cuando la llamada a su numeración 902 se origina en la red de Telefónica Móviles y **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y ORANGE] [FIN CONFIDENCIAL]**.

²² El ingreso medio de terminación en red inteligente de Dialoga se ha calculado a partir de los ingresos y tráficos anuales que este operador ha aportado en relación al periodo 2012-2016. **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]** El ingreso medio de originación móvil de Telefónica Móviles y Orange se ha calculado, por tanto, como la diferencia entre el ingreso medio minorista, que se muestra en el gráfico 5, y dicho ingreso medio de terminación en red inteligente de Dialoga.

Gráfico 4: Descomposición del ingreso medio minorista de una llamada desde la red de Telefónica Móviles a numeración 902 de Dialoga (c€/min)²³
[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y TELEFÓNICA MÓVILES]

[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Dialoga

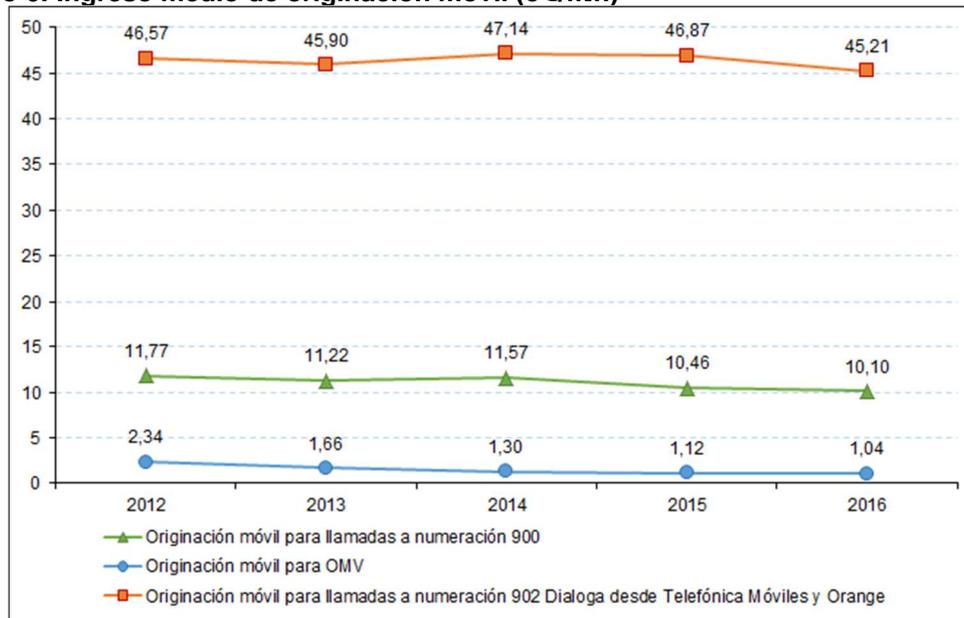
Gráfico 5: Descomposición del ingreso medio minorista de una llamada a numeración 902 de Dialoga con origen en la red de Orange (c€/min)
[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y ORANGE]

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Dialoga

[FIN CONFIDENCIAL]

Tomando como referencia servicios mayoristas comparables, se constata que el ingreso medio de originación móvil agregado, correspondiente al total de llamadas desde las redes de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga, supera con creces el ingreso medio mayorista que perciben los OMR por dar acceso a los OMV a sus respectivas redes (45 veces superior), así como el ingreso medio mayorista derivado del servicio de originación móvil para llamadas a numeración 900 (4,5 veces superior).

Gráfico 6: Ingreso medio de originación móvil (c€/min)



Fuente: Elaboración propia con información de Dialoga e informes trimestrales de la CNMC.

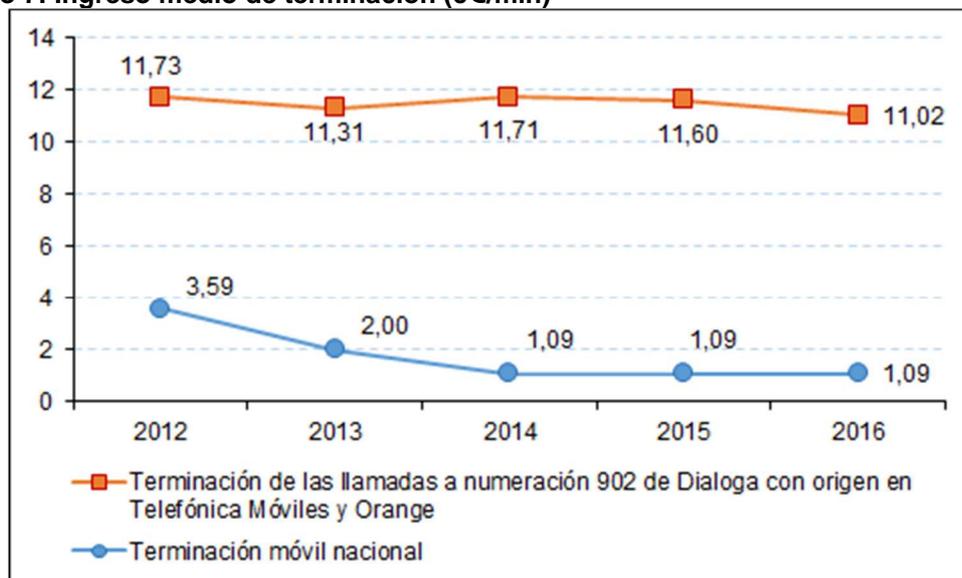
Asimismo, el ingreso medio de terminación en red inteligente agregado, que percibe Dialoga por el total de llamadas originadas en las redes de Telefónica Móviles y Orange con destino a su numeración 902, supera el ingreso medio que perciben los operadores por los servicios mayoristas de terminación en sus

²³ **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA DIALOGA Y TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]**

redes. A modo de ejemplo, el siguiente gráfico muestra que este ingreso medio de Dialoga es prácticamente 10 veces el precio de terminación móvil, que es el precio de terminación regulado más alto.

Dialoga obtiene, por tanto, un ingreso medio por la terminación de llamadas en su numeración 902 diez veces mayor que el ingreso medio que obtiene un OMR o un OMV completo por la terminación de una llamada cuyo origen puede ser una red fija o móvil (tanto nacional como internacional), estando este último regulado y orientado a costes incrementales.

Gráfico 7: Ingreso medio de terminación (c€/min)



De lo expuesto, se desprende que:

- El operador de acceso y el operador de red inteligente perciben el 80% y 20%, respectivamente, del elevado ingreso medio minorista de las llamadas con origen móvil a numeración 902 de Dialoga.
- Los precios mayoristas (estimados a partir del ingreso medio por minuto) para los servicios de originación móvil y terminación en red inteligente asociados a la prestación de las llamadas a numeración 902 superan significativamente los precios de otros servicios mayoristas comparables. Además, mientras los últimos se han reducido, los primeros se han caracterizado por su estabilidad debido principalmente a la evolución de los precios minoristas de las llamadas a numeración 902 con origen móvil. Como se ha señalado, estos últimos también se han mantenido estables y en 2016 superaban aún en 13,4 veces el precio de una llamada móvil nacional.
- En vista de la tendencia del mercado, no parece tampoco que esta dinámica en los ingresos medios mayoristas asociados a las llamadas a numeración

902 vaya a revertirse, puesto que tanto las tarifas minoristas a numeración 902 desde móvil, como el reparto mayorista 80%-20% de los ingresos correspondientes, se han mantenido estables en el tiempo.

Valoración de la situación competitiva

En referencia a las llamadas a numeración 902 (y la numeración 901), el PNNT – Guía práctica del usuario publicado, en diciembre de 2016, por la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (en adelante, Guía de la SESIAD) explica que *“no son números gratuitos para el llamante aunque el precio de las llamadas se encuentra dentro de un margen razonable desde las redes fijas, siendo mayor desde las redes móviles”* [subrayado añadido]²⁴.

A este respecto, cabe constatar que el precio de las llamadas a numeración 902 de Dialoga con origen en las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange supera ampliamente el precio de las llamadas móviles nacionales. Este elevado precio a nivel minorista se traduce asimismo en unos ingresos de originación móvil y terminación en red inteligente significativamente superiores a los ingresos que los operadores perciben por servicios de originación y terminación móvil comparables.

El presente conflicto pone de manifiesto una problemática que esta Sala ya abordó en el informe al proyecto de orden relativo a la atribución de los recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional²⁵. En dicho informe se argumentaba que *“el rango 902 no está atribuido a los servicios de tarificación adicional, pero parece claro que es percibida por los usuarios como una numeración de tarifa alta, por el hecho de no estar incluida dentro de las tipologías de llamadas incluidas en la tarifa plana a números fijos de gran difusión”*. [subrayado añadido].

Por ello, esta Sala consideraba una iniciativa muy apropiada la propuesta de establecer un precio máximo aplicable al usuario llamante para las llamadas (desde red fija y desde red móvil) a numeración atribuida a la prestación del servicio de llamadas de pago por el usuario llamante sin retribución para el usuario llamado (rango 902)²⁶.

²⁴ Además, según la Guía de la SESIAD *“los precios aproximados desde las redes fijas se asemejan a los precios de las llamadas nacionales, que están actualmente en el rango de los 7 c€/min. Desde líneas móviles el precio está aproximadamente de media en el entorno de los 40 c€/min”*

²⁵ Informe aprobado por la CNMC el 9 de julio de 2015 sobre el proyecto de orden por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso https://www.cnmc.es/sites/default/files/1530666_2.pdf

²⁶ **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Sin embargo, el Ministerio estableció en la disposición adicional segunda de la orden aprobada²⁷ unas normas de transparencia, en vez de unos precios máximos aplicables al usuario final, en las que sólo se refiere a (i) la información que los operadores deben publicar y facilitar²⁸, (ii) el desglose que debe presentar de la factura y (iii) la obligación del operador de informar, en el caso de que un usuario contrate por vía telefónica un servicio que incluya tarifas planas, si las llamadas con destino a la numeración 902 están, o no, incluidas en dichas tarifas planas.

Nuevamente, en el Acuerdo de 3 octubre de 2017²⁹, esta Sala insistió en que el legislador debería limitar de alguna manera las tarifas minoristas máximas recordando precisamente las consideraciones que hizo al proyecto de Orden Ministerial que regula la numeración de tarificación adicional. En dicho acuerdo, esta Sala analiza con carácter general la diferente evolución de ingresos y tráficos por las llamadas a números 902 y a números fijos, en los últimos años, poniendo de manifiesto como los precios por las llamadas a números 902 se han mantenido en niveles elevados cuando ha habido una evolución clara de decrecimiento de los precios para las llamadas geográficas –en particular, desde origen móvil–, debido a la generalización de las tarifas planas.

Valoración de la capacidad de actuación de la CNMC en relación a la solicitud de Dialoga

La complejidad y el impacto asociados a la intervención solicitada por Dialoga a la CNMC con respecto a las llamadas a su numeración 902 no son los mismos que en el caso de las llamadas a su numeración 900, a pesar de que el objeto del expediente sea el mismo; esto es, la valoración de la razonabilidad de los precios de originación móvil de Telefónica Móviles y Orange en las llamadas de sus clientes finales a numeraciones 900 y 902 de Dialoga.

En cuanto a las llamadas a numeración 900, el precio de originación móvil es un coste para Dialoga y, por tanto, una intervención como la expuesta en el fundamento jurídico material cuarto tiene un impacto directo sobre este operador

²⁷ Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-13738

²⁸ En concreto, el precio de las llamadas a números 902, incluyendo tanto el precio de establecimiento de llamada como el precio por minuto, impuestos incluidos y una referencia expresa a si las llamadas con destino a esta numeración están incluidas en las cuotas fijas por consumo o «tarifas planas».

²⁹ Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 3 octubre de 2017, por el que se pone fin al periodo de información previa iniciado como consecuencia de la denuncia de FACUA relativa al supuesto uso indebido de la numeración 902 por retribuir al llamado (IFP/DTSA/422/15/DENUNCIA RETRIBUCIÓN 902).

de red inteligente. Así, la reducción de este coste puede conllevar unos mayores márgenes de Dialoga o bien unos menores precios para sus clientes finales o ambos efectos. Constituye un ejemplo claro de conflicto entre partes en el que el operador demandante de acceso considera que el precio de originación no es razonable y la intervención del regulador a nivel mayorista puede trasladarse a los usuarios finales y fomentar la competencia entre los operadores que comercializan numeraciones 900.

Por el contrario, en el caso de las llamadas a numeración 902, el precio de originación determina la retribución de Telefónica Móviles y Orange pero no supone un coste para Dialoga en sentido estricto. Como se ha explicado, conforme al modelo actual de terminación, Telefónica Móviles u Orange no cobran a Dialoga por el servicio de originación, como en el caso de las llamadas a numeración 900, sino que pagan a Dialoga por el servicio de terminación en su numeración 902.

Los precios de originación móvil para las llamadas a numeración 902 serían precios “teóricos” ya que los precios “reales” son los precios de terminación que Dialoga aplica a Telefónica Móviles y Orange. A este respecto, Dialoga solicita a la CNMC que requiera a Telefónica Móviles y Orange que apliquen el modelo de acceso para las llamadas con origen móvil y destino a su numeración 902, tal y como sucede para las llamadas a esta numeración con origen fijo. Bajo este nuevo modelo de acceso, el precio de originación quedaría establecido (presumiblemente a un nivel inferior que el actual) y el operador de acceso pagaría la diferencia entre el precio para el cliente final de una llamada a numeración 902 y el nuevo precio de originación móvil.

La aplicación simultánea de un modelo de acceso y una reducción del precio de originación móvil para llamadas a numeración 902 tendría unas consecuencias que irían más allá de la mera reducción del ingreso unitario de los operadores de acceso porque, a diferencia de las llamadas a numeración 900, el cliente final paga un precio por las llamadas a numeración 902 y es el operador de acceso quien le factura y tiene libertad para establecer los precios minoristas.

En ese hipotético escenario basado en un modelo de acceso, Telefónica Móviles y Orange se enfrentarían a la siguiente tesitura. Podrían mantener el mismo precio para el usuario final y con ello incrementar únicamente el ingreso unitario de Dialoga³⁰ o, por el contrario, trasladar la reducción en el precio de originación al precio del cliente final. Si este último fuera el caso, sería esperable que el tráfico a la numeración 902 aumentara y con ello los ingresos totales de Dialoga³¹. El impacto sobre los ingresos de Telefónica Móviles y Orange no sería

³⁰ A priori no parece un escenario muy realista pero tampoco es descartable por la interrelación de las llamadas a numeración 902 con otros tipos de llamadas a red inteligente como las llamadas a numeración 900.

³¹ Dialoga mantendría el mismo ingreso medio por la terminación en su numeración 902 ya que la adopción de este modelo de acceso no afectaría a su retribución unitaria en ese primer

tan claro; por un lado, el ingreso unitario se habría reducido y ello afectaría negativamente y, por otro lado, el volumen de tráfico habría aumentado lo cual tendría un efecto positivo. Dependiendo de la elasticidad de la demanda (esto es, la sensibilidad de la decisión de consumo de los usuarios finales ante variaciones en el precio) prevalecería un efecto u otro (o podrían incluso anularse mutuamente).

La vigencia del modelo actual de terminación no es óbice para que la solicitud de intervención de Dialoga a la CNMC se centre en los precios de originación móviles “teóricos” de Telefónica Móviles y Orange a pesar de que la negociación de la interconexión directa con estos operadores versa sobre los precios de terminación en su numeración 902. De hecho, Dialoga rechaza los precios de terminación que proponen Telefónica Móviles y Orange, no tanto por la cuantía de los mismos sino porque los ingresos de originación que estos operadores percibirían no serían, en su opinión, razonables. A falta de una implantación del modelo de acceso, la solicitud de intervención de Dialoga requería la fijación de un precio máximo a nivel minorista y al menos el mantenimiento de los precios de terminación en su numeración 902 actuales.

Cualquiera de estas dos alternativas (adopción del modelo de acceso con unos precios de originación móvil inferiores a los actuales o bien la fijación de un precio minorista máximo que *de facto* reduzca los precios de originación móviles) excede del ámbito de actuación de esta Comisión en el marco de un conflicto entre partes como el presente. La aplicación de un modelo de acceso constituiría un cambio significativo en las reglas que vienen rigiendo la interconexión entre los operadores móviles y los operadores de red inteligente y no sería proporcional ni justificado adoptarlo únicamente para un número reducido de operadores. De igual modo, la fijación de un precio máximo a nivel minorista es una medida de carácter excepcional en el contexto de la regulación *ex-ante* y, por tanto, estaría aún menos justificada en el marco de un conflicto entre partes³².

Por último, cabría la posibilidad de intervenir incrementando el precio de terminación en red inteligente para las llamadas desde las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga. De esta forma, se alteraría el reparto actual de los ingresos entre el operador de acceso (Telefónica Móviles y/o Orange) y el operador de red inteligente (Dialoga) con el objetivo de que el ingreso unitario por originación móvil para llamadas a numeración 902 se aproximara al ingreso unitario de un servicio mayorista comparable, como es el servicio de originación móvil para llamadas a numeración 900. Dado que el

momento. En el futuro, las posibles modificaciones de los precios minoristas sí afectarían a su retribución ya que el precio de originación móvil estaría fijado y la traslación a nivel mayorista de estos cambios de precios iría íntegramente a Dialoga.

³² Ello no obsta para que esta última medida pudiera ser adoptada por otra autoridad, tal y como se propone en el siguiente apartado.

ingreso unitario que actualmente Dialoga percibe por el servicio de terminación en red inteligente se sitúa en un nivel elevado, este incremento en el precio de terminación no estaría justificado. Con esta medida el elevado precio que para el cliente final tienen las llamadas a numeración 902 de Dialoga se mantendría inalterado; incluso podría empeorar, ya que los operadores móviles podrían elevar precisamente esos precios minoristas con el objetivo de compensar la pérdida de ingresos por originación.

Además, una eventual generalización de esta medida para el resto de redes móviles implicaría la fijación de un precio de terminación en red inteligente para llamadas a 902 diferente en función de la red de origen (concretamente, un precio de terminación para llamadas con origen móvil superior al precio de las llamadas con origen fijo) para el mismo servicio mayorista de terminación, sin *a priori* razones objetivas que justificaran esta discriminación de precios.

Conclusión

Hechas estas consideraciones y en vista de (i) los elevados precios que pagan los clientes finales de Telefónica Móviles y Orange en sus llamadas a numeración 902 de Dialoga y las distorsiones que ello genera a nivel mayorista y (ii) las dudas sobre la efectividad de una intervención solo a nivel mayorista (a diferencia de lo que sucede en el marco de los conflictos relativos a las llamadas a numeración 900):

- No se estima justificada la introducción de un modelo de facturación de acceso para el servicio mayorista de originación móvil que prestan Telefónica Móviles y Orange para llamadas a numeración 902 de Dialoga.
- Se considera apropiado solicitar a la SESIAD que valore, en virtud de sus competencias de numeración y en aras a garantizar la protección de los consumidores, la conveniencia de establecer los precios máximos que puedan aplicarse al rango de numeración 902 tal y como ha hecho con anterioridad para otras numeraciones como las pertenecientes a los rangos de servicios de tarificación adicional.

En relación a esta segunda conclusión, el artículo 19.4 de la LGTel establece que corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la elaboración de las propuestas de planes nacionales para su elevación al Gobierno, y el desarrollo normativo de estos planes que podrán establecer condiciones asociadas a la utilización de los recursos públicos de numeración, direccionamiento y denominación, en particular la designación del servicio para el que se utilizaran estos recursos, incluyendo cualquier requisito relacionado con el suministro de dicho servicio.

Esta habilitación obedece a la prevista en la Directiva Autorización³³, en su redacción dada por la Directiva 2009/140/CE, cuyo Anexo, en su apartado C.1 establece que, entre las condiciones asociadas al uso de la numeración podrá establecerse la *“designación del servicio para el que se utilizará el número, incluido cualquier requisito relacionado con el suministro de dicho servicio y, para evitar dudas, los principios de fijación de precios y los precios máximos que puedan aplicarse en la serie específica de números a los efectos de garantizar la protección de los consumidores de conformidad con el artículo 8, apartado 4, letra b), de la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco)”*.

En el caso de que el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital estableciera precios máximos al rango de numeración 902, sería conveniente que esta medida fuera acompañada de un periodo de tiempo para que los operadores renegociaran y adaptasen los precios mayoristas adoptando el modelo de pagos que considerasen más oportuno. Asimismo, en el caso de que las citadas negociaciones no alcanzasen un acuerdo, los operadores podrían solicitar la intervención de la CNMC en virtud de sus competencias en conflictos entre operadores de comunicaciones electrónicas.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Establecer que el precio del servicio de originación móvil que Telefónica Móviles España, S.A. preste a Dialoga Servicios Interactivos, S.A., en virtud del acuerdo de interconexión directa que suscriban las dos partes, para la realización de llamadas desde la red móvil del primero a la numeración 900 del segundo no puede ser superior a 4,21 céntimos de Euro por minuto.

SEGUNDO.- Establecer que el precio del servicio de originación móvil que Orange Espagne, S.A. Unipersonal preste a Dialoga Servicios Interactivos, S.A., en virtud del acuerdo de interconexión directa que suscriban las dos partes, para la realización de llamadas desde la red móvil del primero a la numeración 900 del segundo no puede ser superior a 4,21 céntimos de Euro por minuto.

TERCERO.- Dar traslado de esta Resolución a la Secretaría de Estado de la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, dependiente del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital en el ámbito de sus competencias en virtud

³³ Directiva 2002/20/CE de 7 de marzo de 2002 relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre de 2009.

de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones para que valore la conveniencia de establecer un precio máximo para las llamadas cursadas hacia numeraciones del rango 902 a raíz del análisis desarrollado en el fundamento jurídico material quinto 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 DIALOGA, TELEFÓNICA MÓVILES Y ORANGE

Servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeración 900

1. Habilitación de la CNMC para intervenir en el presente conflicto

Telefónica solicita que se desestimen todas las pretensiones de Dialoga. Este operador recuerda que ha recurrido la Resolución relativa al conflicto entre BT y Telefónica Móviles por considerarla contraria a Derecho y que la propuesta sometida a trámite de audiencia pretende realizar una modificación de un mercado, al extrapolar el resultado de un conflicto anterior a este caso. A este respecto, Telefónica añade que, con la excepción de BT, los precios de originación móvil para las llamadas a numeración 900 se establecen mediante negociaciones y fluctúan entre **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIALIDAD]**. A tenor de estos resultados Telefónica concluye que las partes intervinientes en este mercado son capaces de llegar a acuerdos sobre precios y prestación de servicio y no concurre el presupuesto para que la CNMC se extralimite en sus funciones.

En consonancia con sus escritos de alegaciones previas al trámite de audiencia, Orange tampoco considera que la intervención de la CNMC en los precios de los servicios mayoristas de originación para llamadas a numeración 900, que no se encuadran en un mercado regulado, esté justificada. Orange señala que cualquier obligación que se imponga sobre el control de precios mayoristas debe ser objeto de una nueva revisión de mercados.

Orange sostiene que, conforme a los artículos 12.5, 12.6 y 13 de la LGTel, la CNMC tendría competencia para actuar y resolver el conflicto interpuesto por Dialoga con el objeto de fomentar o garantizar la adecuación del acceso, la interconexión e interoperabilidad de los servicios así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel pero no está habilitada para intervenir y determinar regulatoriamente unos precios, que a día de hoy no están regulados de forma ex-ante, cuando no afecte a la consecución de los objetivos en el citado artículo.

Orange también argumenta que el principio de interoperabilidad y normativa de numeración, al que según este operador se acogería la CNMC para intervenir en el presente conflicto, no es aplicable ya que no se trata de una negativa de acceso a un servicio concreto ni una discriminación con respecto a una numeración específica que esté impidiendo a Dialoga prestar el servicio de llamadas a numeración 900. Orange sostiene que el objeto de la discusión es únicamente el precio que debe aplicarse en la prestación de unos servicios que, en línea con lo argumentado por Telefónica, no existe ninguna problemática con respecto al desarrollo de la competencia en el mismo.

Respuesta

En línea con el enfoque adoptado en el marco de expedientes previos en los que se abordan cuestiones relativas a servicios mayoristas de acceso y originación³⁴ no sujetos a obligaciones regulatorias de carácter ex-ante y de conformidad con la habilitación competencial expuesta en el fundamento jurídico procedimental segundo, esta Sala es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los 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 Dialoga contra Telefónica Móviles y Orange en los términos establecidos en el Resuelve del presente conflicto.

Cabe recordar³⁵ que precisamente 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 800/900³⁶. 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.

Además, Telefónica Móviles consideraba, como precio razonable, un precio de originación **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA MÓVILES] [FIN CONFIDENCIAL]**. Los argumentos que Telefónica esgrime sobre la habilitación competencial de la CNMC para intervenir en conflictos de esta naturaleza varían no tanto en función de las circunstancias concretas bajo las cuales se presta el servicio mayorista de originación móvil para llamadas sino en función de sus intereses particular en cada caso; esto es, sus incentivos para reducir sus gastos en el marco del conflicto que interpuso contra Yoigo en contraposición con sus incentivos para mantener sus ingresos en el marco del presente conflicto interpuesto por BT .

En cuanto a las alegaciones formuladas por Orange, los términos en que se resuelve el presente conflicto en materia de numeración 900 distan de contener

³⁴ Ver Resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles; 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).

³⁵ Como se hizo en el seno del conflicto entre BT y Telefónica Móviles.

³⁶ Ver 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).

una obligación regulatoria de control de precios de carácter ex-ante. Cabe destacar que se ha descartado la orientación a costes para la fijación del precio ya que 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.

La intervención del regulador conforme a los artículos 12.5 y 12.6 de la LGTel, que Orange considera apropiada no es incompatible con la fijación de unos precios. De hecho, dependiendo de las circunstancias concretas del caso, una intervención de estas características puede ser la solución apropiada para garantizar la adecuación del acceso y la interconexión y con ello fomentar la competencia en el mercado, tal y como ya ha ocurrido en anteriores ocasiones³⁷.

De lo contrario, podría limitarse, de manera injustificada, la capacidad de actuación del regulador conforme a los artículos precitados bajo la premisa de que cualquier fijación de precios es una decisión regulatoria de carácter ex-ante. La no intervención por parte de la CNMC significaría la aceptación de unos precios mayoristas entre Dialoga, Telefónica Móviles y Orange que no estarían justificados a tenor de la evidencia recabada en el presente procedimiento.

Este enfoque es coherente y consistente en un conflicto entre partes. De esta forma se pretende alcanzar un compromiso entre el principio de mínima intervención al mismo tiempo que se pone fin a las discrepancias entre las partes interesadas en el presente procedimiento que por sí solas no han sido capaces de alcanzar un acuerdo.

Por último, Orange parece haber interpretado que el principio de interoperabilidad y la normativa de numeración son también la base sobre las que esta Sala justifica su habilitación competencial en el presente procedimiento. A este respecto, cabe aclarar que las referencias a estos principios y normativa regulatorias se exponen en la sección relativa al marco regulatorio relevante para la prestación de los servicios mayoristas de originación móvil, que es eminentemente descriptiva y cuyo objetivo es únicamente caracterizar el contexto regulatorio en el que operan estos servicios.

2. Fijación del precio de originación móvil para llamadas a numeración 900

Dialoga solicita que la CNMC aplique de manera retroactiva, a partir del 1 de noviembre de 2017, un precio máximo al servicio de originación para llamadas a su numeración 900 igual a al precio que resultaría de aplicar la fórmula de la

³⁷ Ver nota a pie 34.

Resolución del expediente BT y los datos del último informe trimestral publicado³⁸.

Telefónica, por su parte, solicita que, en el supuesto de que la CNMC concluyera que su intervención resulta ajustada a Derecho, se fije un precio de 7 c€/min en virtud del principio de libertad de empresa y mínima intervención. De esta forma, se haría prevalecer el principio de libertad de pactos frente al interés particular e individual de parte.

Orange tampoco está de acuerdo con los precios propuestos por la DTSA para la resolución del presente conflicto. Orange señala que el precio de 4,21 c€/min propuesto está basado en un ingreso medio minorista que tiene en cuenta tarifas planas, la cuales incluyen tipos concretos de tráfico de consumo masivo. Según este operador, la referencia válida es el precio minorista de las llamadas a fijos nacional tarificados por minuto, en línea con la comparativa que utiliza la CNMC en la Resolución de la denuncia de FACUA. Telefónica está de acuerdo con este planteamiento.

Por último, Orange considera que esta propuesta de precios es muy intervencionista por cuanto no asegura que no se le estén imponiendo unos precios de interconexión más bajos que los que Dialoga pueda tener acordados con operadores como Vodafone o Yoigo.

Respuesta

No se ha considerado apropiado aplicar la fórmula empleada en el marco del conflicto entre BT y Telefónica Móviles con la información más reciente disponible para el cálculo del ingreso medio minorista (más concretamente, el ingreso medio de telefonía móvil correspondiente a una llamada nacional). Por el contrario, teniendo presente el corto periodo de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del precio de originación móvil de 4,21 c€/min³⁹ establecido en la Resolución de dicho conflicto y al objeto de limitar el alcance de la intervención a lo estrictamente necesario en un mercado no sujeto a una obligación regulatoria de carácter ex-ante y evitar la introducción de un nuevo precio, se establece el mismo precio de originación móvil que se estableció en la Resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles, sin proceder por tanto a su actualización.

Ahora bien, dado que **[CONFIDENCIAL SÓLO PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]** y (iii) en virtud de la Resolución del conflicto entre BT y

³⁸ Dialoga indica que este precio sería igual a 3,77 y 3,66 conforme a los datos del último trimestre de 2016 y primer trimestre de 2017, respectivamente.

³⁹ Una vez finalizado el periodo transitorio de cuatro previsto, apenas habrían transcurrido más de seis meses desde la aplicación, en septiembre de 2017, del precio originación móvil igual a 4,21 c€/min previsto en la Resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles.

Telefónica Móviles el precio de 4,21 c€/min para el servicio de originación móvil entre BT y Telefónica Móviles ya está vigente, esta Sala considera que no es necesario introducir un periodo transitorio de cuatro meses como el contemplado en el documento sometido a consulta pública.

Por ello, los Resuelve primero y segundo del presente conflicto establecen que el precio de originación para las llamadas originadas en las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange con destino la numeración 900 de Dialoga no podrá superar 4,21 c€/min y este precio entrará en vigor a partir de la fecha de notificación de resolución del presente conflicto.

Esta Sala considera asimismo que el ingreso medio minorista móvil relevante es el correspondiente al mercado en su conjunto. La comercialización del servicio de llamadas móviles a través de tarifas planas y tarificación por minuto es una decisión que los operadores adoptan para competir en el mercado y que determinan el coste que en media un usuario soporta por el consumo de este servicio.

Esta referencia, esto es, el coste de una llamada móvil para el usuario final, sigue por tanto siendo válida para determinar el precio mayorista de originación móvil, ya que traslada a nivel mayorista la presión competitiva real en el nivel minorista. En el caso de considerar como referencia el ingreso medio correspondiente al tráfico móvil tarificado por minuto se estaría sesgando el resultado de forma injustificada e incurriendo en el riesgo potencial de generar distorsiones innecesarias a nivel minorista; por ejemplo, en forma de un incremento del tráfico móvil tarificado por minuto compensado por una bajada adicional en las tarifas planas (las cuales no incorporan el tráfico a numeración de red inteligente).

Este enfoque supone el uso de un índice representativo del conjunto de operadores móviles y, por tanto, razonable y transparente, ya que se ha obtenido a partir de información objetiva del mercado. Asimismo, la aplicación en el presente conflicto del precio de originación establecido en el conflicto entre BT y Telefónica Móviles aporta estabilidad y seguridad regulatoria al sector, facilitando así la negociación de acuerdos de interconexión equivalentes.

Servicio mayorista de originación móvil para llamadas a numeración 902

3. La solución propuesta por la DTSA no es efectiva

4.

Dialoga no está de acuerdo con que la DTSA no proponga una intervención por parte de la CNMC sino que “pase la pelota” al Ministerio a pesar de haber constatado que no hay posibilidad real de negociación y que los operadores móviles denunciados retienen el 80% del ingreso minorista. En palabras de

Dialoga, la sugerencia que la CNMC hace al Ministerio en ese sentido a través del informe sometido a trámite de audiencia no tiene visos de prosperar, a tenor de los precedentes al respecto y su falta de carácter vinculante de dicha sugerencia.

Dialoga señala que los argumentos que la CMT utilizó para aplicar el modelo de facturación de acceso para la originación desde la red fija de Telefónica de España (en el marco de la Oferta de Interconexión de Referencia) aplican al caso de la originación móvil para llamadas a numeración 902. Por ello resulta obvio, a su entender, que la CNMC determine, cuando menos, la remuneración razonable a percibir por Dialoga, Telefónica Móviles y Orange.

Dialoga se refiere, además, a la Resolución de 22 de julio de 2010 relativa el conflicto interpuesto por Alterna Project Marketing, S.L relativo a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo para la prestación de los servicios SMS Premium (en adelante, Resolución del conflicto Alterna)⁴⁰ para establecer un claro paralelismo con el conflicto objeto del presente expediente. Dialoga considera que (i) las manifestaciones realizadas por Alterna en relación al sistema de reparto de los ingresos minoristas son aplicables a las llamadas a su numeración 902 y (ii) las consideraciones expuestas por la CMT en cuanto al carácter discriminatorio de dicho sistema de reparto son aplicables a la numeración 900 y 902, en cuya prestación de los servicios de originación los operadores incurrirían en costes marginales iguales pero fijarían precios diferentes.

Por último, Dialoga sostiene que la imposición por parte del Ministerio de una rebaja en los precios minoristas no va a fomentar las negociaciones de los precios mayoristas o la adaptación del modelo de pagos. Dialoga argumenta que los operadores móviles tendrán menos incentivos para mejorar las condiciones económicas de Dialoga si el Ministerio rebaja el precio minorista. A este respecto, Dialoga manifiesta que está de acuerdo con la posición expresada por Orange según la cual no procede analizar la necesidad de que la SETSI se plantee si es necesario o no el establecimiento de un precio minorista máximo para las llamadas a numeración 902.

Respuesta

El fundamento jurídico material quinto contiene:

- Un análisis de la situación competitiva en la prestación del servicio de llamadas a la numeración 902 de Dialoga desde las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange tanto a nivel minorista como mayorista. A la vista de la evolución de los ingresos medios minoristas y mayorista, se

⁴⁰ MTZ 2009/822

constata que los elevados costes mayoristas (i) no son sino el reflejo de los elevados precios minoristas y (ii) afectan a los dos servicios mayoristas asociados a su prestación; tanto la originación de la llamada en la red móvil como su terminación en la red inteligente.

- Una valoración de las posibilidades de actuación de esta Sala, incluyendo la propuesta de Dialoga de, como mínimo, rebajar la retención que Telefónica Móviles y Orange practican en concepto de servicio de originación y facturación y cobro.

Estos dos análisis fundamentan la solicitud que formula esta Sala al Ministerio de analizar la conveniencia de intervenir a nivel minorista, máxime cuando este último tiene las competencias para hacerlo y las ha ejercido con respecto al precio de las llamadas a los servicios de tarificación adicional.

La intervención que, según Dialoga, estaría justificada supondría aceptar la tesis de que el problema sólo atañe a uno de los dos niveles mayoristas relacionados con el servicio minorista de llamadas a numeración 902: el correspondiente al servicio de originación móvil.

La propuesta de Dialoga garantizaría una mejora en su remuneración que no iría necesariamente acompañada de un beneficio para los clientes finales de Telefónica Móviles y Orange en sus llamadas a la numeración 902 de Dialoga, ya que habría un riesgo de que siguieran soportando los mismos elevados precios.

En definitiva, con su propuesta Dialoga trata, en esencia, de modificar la distribución de los ingresos actualmente generados por las llamadas a su numeración 902 y mejorar su posición frente Telefónica Móviles y Orange. Este planteamiento queda patente cuando señala que una intervención a nivel minorista por parte del Ministerio provocaría que estos operadores móviles tuvieran menos incentivos a mejorar sus condiciones económicas.

En lo que respecta al paralelismo que Dialoga establece entre el conflicto interpuesto por Alterna contra los operadores móviles y el conflicto objeto del presente procedimiento para defender la intervención de la CNMC en el seno de este último, Dialoga obvia una diferencia entre los marcos regulatorios que rigen los precios para el cliente final de los SMS Premium y las llamadas con origen móvil a numeración 902. Con respecto a los primeros el Ministerio ha establecido unos precios máximos (al igual que con los precios minoristas de las llamadas a los servicios de tarificación adicional), mientras que los segundos no están sujetos a tope alguno.

Dialoga establece además un paralelismo entre servicios de llamadas y SMS de naturaleza y características diferentes como son las llamadas a numeración 902 y el envío de SMS Premium. De hecho, el servicio de llamadas más comparable al servicio de SMS Premium, objeto del conflicto de Alterna, no sería el de las

llamadas a numeración 902, en el que no hay retribución para el llamado, sino el servicio de llamadas a los servicios de tarificación adicional, que se presta mediante numeración 803, 806, 807, 905 y 907 y en los que, conforme al PNNT, *“el usuario llamante paga una cantidad añadida al precio de los medios técnicos empleados por el operador para el tratamiento y transporte de las comunicaciones en sus redes”*. Como en el caso de los SMS Premium, dicha cantidad sirve para remunerar al titular del número llamado precisamente por los contenidos de valor añadido.

Por tanto, el precio para el usuario de los SMS Premium y las llamadas a los servicios de tarificación adicional consta de dos componentes a remunerar: (1) la relativa al servicio comunicaciones electrónicas, propiamente dicho, necesario para la realización de dicha llamada y/o el envío de dicho SMS⁴¹ y (2) la relativa al valor añadido. En una llamada a numeración 902 sólo existe el componente (1) ya que no hay un contenido de valor añadido como tal y, por ello, el usuario llamado no deber ser remunerado.

En este sentido, la asimilación del servicio de llamadas a numeración 902 a un servicio de valor añadido (como el servicio SMS Premium) no contribuiría a solucionar la problemática identificada por la CNMC en el marco de Acuerdo de 3 de octubre en relación al supuesto uso indebido de la numeración 902 consistente en retribuir al llamado, utilizando de facto esta numeración como si fuera de tarificación adicional.

En resumen, no son escenarios regulatorios ni servicios comparables y, por tanto, el conflicto de Alterna no constituye en precedente válido a la hora de analizar el servicio de llamadas a numeración 902 en el marco del presente conflicto.

En vista de estas consideraciones esta Sala considera que la solicitud de intervención al Ministerio es la solución apropiada y efectiva a corto plazo para resolver el problema de los elevados precios pagados por los clientes de Telefónica Móviles y Orange por las llamadas a la numeración 902 de Dialoga.

5. Intervención fijando el mismo precio de originación móvil para llamadas a numeración 900 y 902

Dialoga solicita que la CNMC intervenga adoptando una Resolución vinculante según exige la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 31 de mayo de 2005⁴², el artículo 20.2 de la Directiva Marco y el artículo 12.5 de la LGTel. Este

⁴¹ También conocido como servicio soporte.

⁴² Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2005 Sentencia 4326/2005 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por la que se resuelve

operador considera que los precios de originación móvil para llamadas a numeración 902 deben fijarse conforme a la misma fórmula que se aplica para las llamadas a numeración 900. Dialoga solicita asimismo que los importes máximos que la CNMC establezca para los dos servicios de originación para llamadas a numeración 900 y 902 sean actualizados anualmente en base a los datos de los informes trimestrales actualizados publicados periódicamente por la CNMC. Dialoga argumenta que esta solicitud es necesaria para garantizar una situación de seguridad jurídica según los principios de objetividad, transparencia, proporcionalidad y no discriminación.

Dialoga señala, asimismo, que si la DTSA considera que no hay diferencias objetivas entre Telefónica Móviles y Orange que justifiquen precios de originación distintos para llamadas a numeración 900 para cada red, tampoco debería haber diferencias entre los precios de originación móvil para llamadas a numeración 900 y 902.

Dialoga considera que, dejando aparte las diferencias en el flujo de pagos, la problemática de la numeración 900 descrita por la DTSA es objetivamente extrapolable a la numeración 902. Al igual que sucede con la numeración 900, una bajada en el precio de originación móvil para las llamadas a numeración 902 también se podría traducir en una reducción de los costes fijos por cuotas que Dialoga aplica a sus clientes titulares de dicha numeración.

Respuesta

La Sentencia que referencia Dialoga confirmó las competencias de la CMT para intervenir en las controversias entre operadores en lo relativo a la interconexión de sus redes con el objeto de salvaguardar, en beneficio de los usuarios, las condiciones de competencia efectiva en los mercados de las comunicaciones electrónicas y de velar por la correcta formación de los precios en los mercados, entre otros objetivos. Aunque el marco legislativo de las telecomunicaciones ha cambiado desde la sentencia referenciada por Dialoga, la CNMC sigue disponiendo de las competencias necesarias para resolver de forma vinculante los conflictos entre operadores de comunicaciones electrónicas, guiada por los objetivos señalados en la habilitación competencial de la presente Resolución. Sin embargo, como se ha señalado en respuesta a las alegaciones previas, el establecimiento por parte de esta Sala del precio de originación móvil no es la solución apropiada, dada la dinámica competitiva que se observa en la prestación del servicio de llamadas desde las redes de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga. Por ello, tampoco se considera justificado que este precio mayorista sea igual al precio de originación móvil para las llamadas desde estas mismas redes móviles a la numeración 900 de Dialoga.

el recurso de casación contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 16 de abril de 2002.

A este respecto cabe señalar que las diferencias entre los servicios de originación móvil para las llamadas a numeración 900 y 902 no se limitan al sentido de los flujos de pagos. Como se explica en fundamento jurídico material quinto, una bajada en el precio de originación móvil para las llamadas a numeración 902 no tiene necesariamente los mismos efectos que en el caso de las llamadas a numeración 900. En este último caso, el operador de red inteligente se beneficia de una reducción en sus costes y tiene, por tanto, más capacidad para comercializar servicios a través de la numeración 900 o, cuanto menos, tiene menos incentivos para comercializarlos mediante otras numeraciones (bien geográfica o bien del tipo 902). En el caso de la numeración 902, el operador de red inteligente aumentaría sus ingresos, pero no tendría necesariamente por qué mejorar las condiciones en que ofrece estos servicios a sus clientes finales. De hecho, dependiendo del nivel de competencia entre los operadores de red inteligente, podría optar por mejorar sus beneficios reteniendo esos mayores ingresos, en vez de competir más agresivamente.

Por este mismo motivo, el establecimiento de un mismo precio de originación móvil para las llamadas desde la red de Telefónica Móviles y la red de Orange a la numeración 900 de Dialoga no significa que este mismo precio deba aplicarse al servicio de originación para llamadas a numeración 902, tal y como sostiene Dialoga. Como se ha argumentado, existen diferencias que sí justifican la adopción de un enfoque diferente a la hora de abordar la problemática asociada a las condiciones económicas en que se presta el servicio de originación desde las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange para las llamadas a numeración 900 y 902 de Dialoga.

6. Problemas de competencia

- Precios minoristas elevados y reducción del tráfico a numeración 902
Según Dialoga, los elevados precios minoristas a numeración 902 desde origen móvil están restringiendo de facto el acceso de los usuarios a este tipo de numeración, ya que se ha producido un acusado descenso en el tráfico de este tipo entre 2012 y 2014 con respecto al tráfico de llamadas a numeración geográfica desde origen móvil en ese mismo periodo. Sus estimaciones contradecirían la tendencia creciente que, según Orange, el tráfico con origen móvil y destino la numeración 902 ha experimentado.
- Determinación opaca de la retribución por el servicio de terminación
El importe que percibe el servicio de terminación para las llamadas con origen móvil y destino su numeración 902 aumenta cuando Telefónica de España aumenta los precios minoristas para llamadas desde su red fija a cualquier número 902. Para Dialoga esta vinculación revela la arbitrariedad y opacidad con que los operadores móviles fijan los precios a su numeración 902.
- Discriminación con respecto a los operadores verticalmente integrados

Dialoga considera que sufre una discriminación con respecto al Grupo Telefónica⁴³ y Orange porque estos operadores (i) ofrecen servicios bajo las numeraciones 900 y 902 y compiten con Dialoga y (ii) al mismo tiempo disfrutan de los elevados márgenes asociados a la prestación del servicio mayorista de originación móvil, lo cual les permite competir de manera ventajosa e injustificada frente a Dialoga.

Respuesta

Las alegaciones relativas a la caída del tráfico con origen móvil a numeración 902, así como al modo presumiblemente opaco en que se determina la retribución del operador de red inteligente, se centran en el funcionamiento del mercado en su conjunto y, por tanto, no son objeto del presente procedimiento relativo a un conflicto entre partes.

Ahora bien, a partir de los datos recabados por la CNMC en el marco de los informes trimestrales se constata que en la primera mitad del año 2017 el tráfico de llamadas a numeración 902 experimentó un descenso del 4,7% con respecto al mismo periodo del año anterior. Este descenso estaría por debajo del observado para el total del tráfico móvil con destino a numeración de red inteligente (-5.6%) y superaría ligeramente la reducción registrada en el tráfico móvil con destino a numeración 900 (-4,9%). Esta tendencia no se registra en las llamadas móviles nacionales cuyo tráfico experimentó un crecimiento superior al 5% en la primera mitad de 2017⁴⁴. Tomando como referencia los datos de los Informes Anuales de la CNMC, se aprecia un descenso superior al 5% en el tráfico móvil dirigido a numeración 902 entre 2016 y 2015, que no se registra en el tráfico móvil dirigido a la numeración 900-800⁴⁵ ni el tráfico móvil total con destino a numeración de red inteligente, que aumentaron un 18% y 5%, respectivamente.

Por tanto, sin entrar a valorar la(s) causa(s) que explican esta tendencia porque exceden del ámbito de análisis en un conflicto entre parte, sí cabe concluir que el tráfico móvil con destino a numeración 902 está en retroceso desde 2016.

En lo que respecta a las posibles prácticas discriminatorias de Telefónica Móviles y Orange, esta Sala no considera necesario abordar una cuestión tan compleja ya que el análisis realizado con respecto a los precios (minoristas y mayoristas)

⁴³ Dialoga señala que, si bien Telefónica Móviles carece de numeración 900 y 902, Telefónica de España dispone de dicha numeración.

⁴⁴ De acuerdo con los datos de los informes trimestrales de la CNMC, los tráficos de llamadas de voz nacional ascendieron a 41.639 y 43.810 millones de minutos en los dos primeros trimestres de 2016 y 2017, respectivamente

⁴⁵ El tráfico a numeración 900-800 representa la mitad del total del tráfico móvil con destino a numeración de red inteligente en el año 2016, seguido por el tráfico a numeración 902 cuya participación está próxima al 40%.

de las llamadas desde las redes móviles de Telefónica Móviles y Orange a la numeración 902 de Dialoga arroja unos resultados que muestran, en medida suficiente, que este servicio no se está prestando a los usuarios finales en condiciones aceptables desde el punto de vista de la competencia.