

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR 11811 NUEVA INFORMACIÓN TELEFÓNICA, S.A.U. CONTRA TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. POR EL SERVICIO DE TRÁNSITO A NUMERACIÓN 118AB**

**CFT/DTSA/044/18/11811 NIT vs. TELEFÓNICA SERVICIO DE TRÁNSITO**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

**Secretario de la Sala**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 29 de julio de 2020

Finalizada la instrucción del procedimiento administrativo con nº CFT/DTSA/044/18, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

**I ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Escrito de interposición de conflicto de interconexión presentado por 11811 Nueva Información Telefónica, S.A.U.**

Con fecha 15 de octubre de 2018, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito del operador 11811 Nueva Información Telefónica, S.A.U. (11811 NIT), mediante el que plantea un conflicto de interconexión en relación con los servicios de tránsito con destino a numeración 118AB frente a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica).

En concreto, 11811 NIT solicita a la CNMC la revocación de la subida de precios por la prestación de servicios de tránsito con destino a numeración 118AB, asignada a él y a otros operadores a los que presta servicio soporte<sup>1</sup>, llevada a cabo por Telefónica con entrada en vigor el 1 de septiembre de 2018.

---

<sup>1</sup> Operadores relacionados en las notas al pie 8 y 9.

Asimismo, 11811 NIT solicita a esta Comisión que evite que Telefónica abuse de su posición dominante en el mercado a la hora de fijar los precios por los servicios de tránsito con destino a numeración 118AB.

### **SEGUNDO.- Comunicación a los interesados del inicio del procedimiento y requerimientos de información**

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (Directora de la DTSA) de la CNMC de fecha 25 de octubre de 2018, se comunicó a 11811 NIT y a Telefónica el inicio del presente procedimiento, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 21.3 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Asimismo, se les requirió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la LPAC, determinada información adicional, necesaria para la resolución del conflicto.

### **TERCERO.- Contestación a los requerimientos**

Con fechas 12 y 15 de noviembre de 2018, se recibieron escritos remitidos por 11811 NIT y Telefónica, respectivamente, mediante los cuales se daba contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión.

### **CUARTO.- Declaración de confidencialidad del primer escrito de Telefónica**

Mediante acuerdos de la Directora de la DTSA de fechas 26 y 28 de noviembre de 2018, se declaró como no confidencial determinada información para la cual Telefónica solicitaba su confidencialidad frente a terceros no interesados en el procedimiento en su escrito de 15 de noviembre de 2018, y como confidencial parte de la información aportada por 11811 NIT en su escrito de 15 de octubre de 2018.

### **QUINTO.- Nuevos requerimientos a las partes del conflicto y a terceros**

En el transcurso del procedimiento, con fechas 7 y 13 de diciembre de 2018, se requirió nuevamente a 11811 NIT y Telefónica, respectivamente, para que aportaran a esta Comisión sus consideraciones, así como determinados datos que justificasen sus alegaciones contenidas en los escritos anteriormente remitidos.

### **SEXTO.- Nuevos requerimientos a terceros**

Con el fin de conocer las condiciones del servicio de tránsito de otros operadores, con fecha 13 de diciembre de 2018 se requirió a BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A.U. (BT), Euskaltel, S.A. (Euskaltel) y Vodafone España, S.A.U. (Vodafone) para que remitieran determinada información.

### **SÉPTIMO.- Ampliación del plazo de contestación a los requerimientos**

Con fechas 21 y 28 de diciembre de 2018 y 3 de enero de 2019, BT, Telefónica y Euskaltel, respectivamente, solicitaron ampliación del plazo de contestación de los requerimientos. La ampliación les fue otorgada con fecha 3 de enero de 2019, a los dos primeros, y el día 4 de enero de 2019, al tercero.

### **OCTAVO.- Contestación al segundo requerimiento de información por los interesados en el procedimiento**

Con fecha 28 de diciembre de 2018, 11811 NIT remitió contestación al segundo requerimiento de información emitido por la CNMC y posteriormente presentó nuevo escrito de fecha 18 enero de 2019, con el objeto de clarificar y ampliar una de sus alegaciones del escrito de 28 de diciembre.

Con fecha 11 de enero de 2019, Telefónica remitió escrito en el que daba contestación al segundo requerimiento de información solicitado por esta Comisión para el que había solicitado con fecha 28 de diciembre de 2018 la ampliación del plazo de contestación.

### **NOVENO.- Contestación de los operadores terceros requeridos**

Con fechas 2, 11 y 14 de enero de 2019, se recibieron las contestaciones a los requerimientos realizados a Vodafone, BT y Euskaltel, respectivamente.

### **DÉCIMO.- Recurso de alzada contra el acuerdo de denegación de confidencialidad**

Con fecha 4 de enero de 2019 tuvo entrada en el registro de esta Comisión un nuevo escrito de Telefónica por el que interponía un recurso de alzada contra la denegación de confidencialidad dictada con fecha 26 de noviembre de 2018.

El citado recurso se desestimó por Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de fecha 30 de enero de 2019<sup>2</sup>.

### **UNDÉCIMO.- Acceso al expediente por Telefónica**

Con fecha 25 de enero de 2019, Telefónica solicitó acceso al expediente.

El día 14 de febrero de 2019, se le dio traslado de la documentación obrante en el expediente que no era confidencial para ella y cuya confidencialidad no estaba en plazo para ser objeto de recurso.

---

<sup>2</sup> Expediente R/AJ/004/19.

#### **DUODÉCIMO.- Nuevo acceso al expediente por Telefónica**

Con fecha 21 de febrero de 2019, Telefónica solicitó que se le concediera acceso al resto de la documentación obrante en el expediente; con fecha 5 de marzo de 2019, se procedió a remitir copia de los documentos no confidenciales para Telefónica obrantes en el expediente.

#### **DECIMOTERCERO.- Nuevo requerimiento de información a 11811 NIT y a BT**

Con fechas 8 y 12 de febrero de 2019, se requirieron ciertas aclaraciones y datos complementarios a BT y 11811 NIT, respectivamente.

Con fechas 28 de febrero y 4 de marzo, se recibieron las contestaciones a los requerimientos de BT y 11811 NIT, respectivamente.

#### **DECIMOCUARTO.- Nueva solicitud de acceso al expediente por parte de Telefónica**

Con fecha 2 de abril de 2019, Telefónica solicitó copia de los nuevos documentos obrantes en el expediente que hubieran entrado con posterioridad al último acceso facilitado.

Con fecha 21 de mayo de 2019, se le dio traslado de la parte no confidencial para Telefónica de la documentación obrante en el expediente con fecha de entrada a partir del 8 de febrero de 2019.

#### **DECIMOQUINTO.- Aportación de nueva documentación**

Con fecha 20 de mayo de 2019, 11811 NIT aportó un documento en el que se resumían las APC<sup>3</sup> con origen fijo y móvil anteriores a la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018, de fecha 10 de mayo –orden ministerial que modificó determinados apartados de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado-.

#### **DECIMOSEXTO.- Declaraciones de confidencialidad de diversos escritos aportados por los interesados en el conflicto**

Por acuerdos de la Directora de la DTSA de fecha 1 de febrero de 2019 se declaró la confidencialidad de parte de la información contenida en el escrito remitido por 11811 NIT con fecha 28 de diciembre de 2018, de parte de la información contenida en el escrito de 11 de enero de 2019 remitido por Telefónica, en el que daba contestación al segundo requerimiento de información

---

<sup>3</sup> APC: “Agrupación Para Consolidar”, concepto en el que se agrupa la información relativa a los registros detallados de llamadas, que deben facturarse según unas condiciones económicas determinadas.

solicitado por esta Comisión, y de parte de la información contenida en los escritos remitidos por Vodafone y Euskaltel de fechas 2 de enero y 14 de enero de 2019, respectivamente.

#### **DECIMOSÉPTIMO.- Solicitud de consideración como interesado de Atención Cliente Telecom, S.L.**

Con fecha 18 de septiembre de 2019, el operador Atención Cliente Telecom, S.L.U. (ACT), asignatario del número 11818, solicitó su consideración como interesado en el procedimiento por haber dejado 11811 NIT de ser operador soporte de su SCTNA<sup>4</sup>.

Con fecha 19 de septiembre de 2019, se declaró mediante escrito de la DTSA a ACT interesado en el procedimiento y se comunicó esta circunstancia al resto de los interesados en el conflicto.

#### **DECIMOCTAVO.- Declaración de confidencialidad**

Por acuerdo de la Directora de la DTSA de fecha 22 de noviembre de 2019 se declaró la confidencialidad del contenido del anexo que acompaña al escrito remitido por 11811 NIT con fecha 20 de mayo de 2019.

#### **DECIMONOVENO.- Trámite de audiencia**

Con fecha 20 de diciembre de 2019, de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se puso a disposición de los interesados el informe de la DTSA, emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el plazo de quince días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

#### **VIGÉSIMO.- Alegaciones de ACT**

Con fecha 16 de enero de 2020, se recibió el escrito de alegaciones de ACT.

#### **VIGÉSIMO PRIMERO.- Acceso al expediente y presentación de alegaciones por 11811 NIT**

Con fecha 27 de diciembre de 2019, 11811 NIT solicitó acceso al expediente y la ampliación del plazo de alegaciones al informe de la DTSA emitido en el trámite de audiencia.

El día 10 de enero de 2020, se le dio traslado de la documentación obrante en el expediente que no era confidencial para este operador y se amplió el plazo para efectuar alegaciones.

---

<sup>4</sup> Servicio de consulta telefónica sobre número de abonado.

Con fecha 22 de enero de 2020, se recibió escrito de alegaciones de 11811 NIT.

### **VIGÉSIMO SEGUNDO.- Acceso al expediente y presentación de alegaciones por Telefónica**

El día 10 de enero de 2020, se dio traslado a Telefónica de información adicional incorporada al expediente.

Con fecha 20 de enero de 2020, Telefónica solicitó la ampliación del plazo de alegaciones al informe de la DTSA emitido en el trámite de audiencia. En la misma fecha, se amplió el citado plazo.

Con fecha 27 de enero de 2020, se recibió un escrito de alegaciones de Telefónica.

### **VIGÉSIMO TERCERO.- Declaración de confidencialidad**

Por acuerdo de la Directora de la DTSA de fecha 4 de febrero de 2020 se declaró la confidencialidad de determinados datos de los escritos remitidos por 11811 NIT y Telefónica con fechas 22 y 27 de enero de 2020, respectivamente.

### **VIGÉSIMO CUARTO.- Acceso al expediente por Telefónica**

Con fecha 7 de febrero de 2020, Telefónica solicitó acceso a las alegaciones de 11811 NIT.

Una vez confirmada la conformidad con la declaración de confidencialidad por parte de 11811 NIT, el día 2 de marzo de 2020, se le dio traslado a Telefónica de la versión no confidencial para este operador de las alegaciones solicitadas.

### **VIGÉSIMO QUINTO.- Nuevas alegaciones de Telefónica**

Con fecha 13 de marzo de 2020, Telefónica presentó nuevas alegaciones en relación con las manifestaciones realizadas por 11811 NIT en su escrito al informe de la DTSA emitido en el trámite de audiencia.

### **VIGÉSIMO SEXTO.- 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 el artículo 14.2.b) 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

### **ÚNICO.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y legislación aplicable**

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (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:

*“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 acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.4 y 12.1.a) 1º de la LCNMC, este organismo 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, de forma adicional, 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.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC.

### III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

#### PRIMERO.- Características de los servicios de telecomunicaciones implicados: operadores, evolución, modelos de pago

##### 1. Sobre los servicios y operadores implicados en el conflicto

11811 NIT es el primer operador del mercado de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado (SCTNA) por volumen de ingresos a nivel nacional<sup>5</sup>. Este operador, tal como detalla su página web<sup>6</sup>, facilita información sobre números de teléfono e información de valor añadido sobre servicios, empresas, instituciones y particulares a través del número 11811<sup>7</sup>.

Asimismo, actúa como operador soporte de red de otros prestadores del SCTNA asignatarios de la siguiente numeración: 11843, 11850, 11860, 11870 y 11880<sup>8</sup>. Por tanto, 11811 NIT también se encarga de la interconexión a estas numeraciones. En el momento de interponer el conflicto y hasta septiembre de 2019, 11811 NIT daba también soporte de red al número 11818, que también es interesado en el presente procedimiento<sup>9</sup>.

En la mayoría de las llamadas a números 118AB, la conexión entre la red de acceso del usuario llamante y la que da soporte al número 118AB no es directa. Por ello, para completar una llamada telefónica es necesario utilizar la red de un tercer operador -en el caso analizado en el presente expediente, Telefónica-, que ofrece el servicio mayorista de tránsito. Es en relación con este servicio con el que se produce la discrepancia objeto del presente conflicto<sup>10</sup>.

El mercado de tránsito se definió en la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) de 29 de junio de 2006<sup>11</sup> *“como aquel que*

---

<sup>5</sup> Según el [informe trimestral de la CNMC](#) correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

11811 NIT figura inscrito en el Registro de Operadores para la prestación del servicio telefónico fijo y el servicio de consulta sobre números de abonado mediante mensajes cortos.

<sup>6</sup> [www.11811.es](http://www.11811.es)

<sup>7</sup> Asignado con fecha 11 de julio de 2002 (exp. núm. DT 2002/6548).

<sup>8</sup> Operador asignatario del número **11843**: Atención Telefónica Avanzada, S.L. unipersonal; operador asignatario del número **11850**: 11850 Servicio de Información Telefónica, S.L.; operador asignatario del número **11860**: Atención 24 Horas, S.L.; operador asignatario del número **11870**: 11870 Información en General, S.L.; operador asignatario del número **11880**: Servicio de Atención e Información, S.L. unipersonal.

<sup>9</sup> Operador asignatario del número 11818: Atención Cliente Telecom, S.L. unipersonal. En el presente informe, salvo que se diga expresamente otra cosa, la referencia a los operadores a los que 11811 NIT da soporte incluirá a Atención Cliente Telecom, S.L. unipersonal.

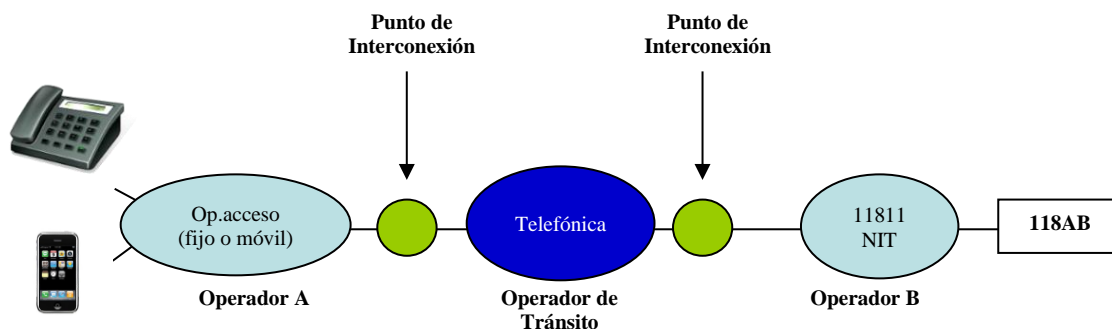
<sup>10</sup> Puede ocurrir que haya más de un operador de tránsito para el SCTNA en función de los acuerdos suscritos entre los operadores intervinientes.

<sup>11</sup> Resolución de la CMT de 29 de junio de 2006, por la que se aprueba la definición del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, el análisis del mismo, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (exp. núm. MTZ 2005/1453). Como se explicará más adelante, este mercado está actualmente desregulado y la Resolución citada no es aplicable a día de hoy.



*incluye los servicios que presta un determinado operador a otro operador con el que se encuentra interconectado al objeto de realizar el transporte por su red hasta entregar la llamada a un tercer operador nacional de la red pública telefónica”.*

Los operadores interesados en el presente expediente siguen la siguiente cadena de interconexión:



Telefónica presta el servicio de tránsito a los operadores del SCTNA interesados en el presente conflicto, tanto para origen fijo como móvil, sujetándose a las condiciones recogidas en el Acuerdo General de Interconexión (AGI) firmado por Telefónica y 11811 NIT con fecha 20 de febrero de 2003. Nótese que el contrato de interconexión que regula los servicios de interconexión objeto del presente procedimiento tiene una antigüedad de 20 años y, como luego se verá, se mantiene inalterado en cuanto al precio del servicio de interconexión de tránsito desde hace 10 años. Telefónica es el único que tiene relación con el operador de acceso (operador A) y el de soporte del SCTNA (operador B, que presta servicios soporte a otros asignatarios de numeración 118AB).

## **2. Contexto regulatorio del SCTNA y del servicio de interconexión de tránsito.**

El SCTNA tiene unas características regulatorias muy particulares y ha sido analizado por esta Comisión en varias ocasiones<sup>12</sup>. Se regula en la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, que fue modificada por última vez por la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> El SCTNA y su evolución fue analizado en detalle en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 20 de diciembre de 2016, de supervisión del mercado de servicios de información telefónica sobre números de abonado, en el que se realizaron propuestas de medidas regulatorias (INF/CNMC/017/16) (en adelante, Informe sobre SCTNA de 20 de diciembre de 2016).

<sup>13</sup> La Orden ETU/114/2018 entró en vigor el día 14 de febrero de 2018 y estableció un plazo de tres meses para que los proveedores del SCTNA y los operadores que prestan el servicio telefónico fijo disponible al público efectuasen cuantas adaptaciones fueren precisas.

La Orden ETU/114/2018 incorporó algunos cambios que afectan a las relaciones mayoristas y minoristas existentes para la prestación de este servicio, pero poco al servicio de tránsito.

El mercado del servicio de interconexión de tránsito en la red pública de telefonía fija, regulado por Resolución de la CMT de 29 de junio de 2006 –ver nota al pie 11-, se desreguló en 2009<sup>14</sup>, suprimiéndose las obligaciones impuestas a Telefónica, al concluirse que no era susceptible de ser regulado *ex ante*, por no cumplir los criterios exigidos por la Recomendación de la Comisión Europea de 17 de diciembre de 2007<sup>15</sup>. Este es un mercado mayorista de comunicaciones electrónicas que se presta en España en régimen de libre competencia desde el año 2009.

Procede tener en cuenta lo siguiente respecto del servicio de tránsito:

- i. el servicio mayorista de interconexión de tránsito es un servicio transparente para el usuario, es decir, no es visible para el usuario final, tanto llamante como llamado. El operador que presta el servicio de tránsito soporta el paso de la llamada por su red, pero no controla ni la duración, ni el precio minorista u otros aspectos de la misma, que son responsabilidad del operador del SCTNA, en su mayor parte, y del operador de acceso;
- ii. la mayoría de los cambios introducidos por la Orden ETU/114/2018 se refieren a la duración de la locución y la llamada, al precio minorista del SCTNA o al tipo de acceso al servicio por el usuario final<sup>16</sup>, aspectos relacionados con los servicios prestados por el operador de acceso o el del SCTNA, no afectan al servicio de interconexión de tránsito ni al régimen de precios de los servicios que se incluyen en este mercado mayorista;
- iii. el precio minorista máximo del SCTNA establecido para que no sea necesaria la apertura a solicitud del abonado (2,50 euros por minuto)<sup>17</sup> no

---

<sup>14</sup> Resolución de 1 de octubre de 2009 por la que se define el mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, el análisis del mismo, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la propuesta de obligaciones específicas (MTZ 2009/184).

<sup>15</sup> Recomendación relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* (DOUE L344/65, de 28 de diciembre de 2007).

<sup>16</sup> El apartado 6.2 de la Orden CTE/711/2002 establece: “2. El acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado sólo podrá realizarse mediante la marcación directa por el usuario, a través de su terminal, del código de numeración correspondiente. A estos efectos, tendrá la consideración de «marcación directa» la realizada por el usuario en su terminal de manera manual y activa, en un solo acto o mediante la introducción de cada uno de los dígitos que componen el código de numeración correspondiente”.

<sup>17</sup> La Orden ETU/114/2018 establece un precio máximo de 2,5 euros por minuto para que el SCTNA sea accesible para el abonado sin solicitud de apertura (sistema opt-out). Por encima de ese precio por el SCTNA, el abonado debe solicitar que se le abra la numeración (sistema opt-in).

tiene porque afectar al precio del servicio mayorista de tránsito, aunque sí afecta a los pagos en interconexión que el operador de tránsito recibe del operador de acceso y posteriormente traslada (una vez retenida la parte correspondiente al servicio de tránsito) al operador del SCTNA en interconexión, con la consiguiente necesaria actualización de las APC.

Por tanto, las modificaciones introducidas por la Orden ETU/114/2018 no han supuesto ninguna variación en cuanto a la posible regulación del precio del servicio de tránsito que venía prestando Telefónica (desde 2009 en régimen de libre competencia). Estos cambios han afectado a los operadores de acceso y, especialmente, a los asignatarios de numeración 118AB, que han tenido que adaptar el servicio a las nuevas condiciones establecidas.

### 3. Facturación minorista del SCTNA

Por lo que respecta a la facturación al abonado –precio de servicios minoristas SCTNA-, el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002 dispone que los operadores que prestan el SCTNA fijan los precios minoristas (salvo el precio de la locución) que los operadores de acceso (fijos o móviles) deben facturar a sus abonados por la utilización de estos servicios –los operadores de acceso facturan estos servicios, junto a otros, en la misma factura-. De modo que los operadores del SCTNA deben comunicar a los operadores de acceso el precio minorista del servicio a sus números 118AB.

Debido a que la Orden CTE/711/2002 exige una locución<sup>18</sup> que debe informar al usuario del precio del servicio SCTNA, existen dos componentes diferenciados dentro del precio minorista en cada llamada a números 118AB:

- **Precio durante el tiempo de la locución:** precio fijado por el operador de acceso para el tiempo de locución y guarda -facturable los 20 segundos iniciales de la llamada-<sup>19</sup>. Este importe es distinto por operador de acceso, siempre que cumpla con el límite de precio establecido en la Orden CTE/711/2002 –que sea el precio de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica-.
- **Precio por el servicio 118AB:** a partir del segundo 21 se factura la llamada al cliente según el precio que fija el operador del SCTNA.

La modificación de la Orden CTE/711/2002 en 2018 introdujo los siguientes cambios que afectan al precio que pagará el usuario final. En

---

<sup>18</sup> Según el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002 “*la duración exacta* [de la locución] *será de 15 segundos (...)*”, y se establece un período adicional de 5 segundos, a partir del cual empezará a prestarse y facturarse el SCTNA.

<sup>19</sup> El operador del SCTNA decide si ese periodo de 20 segundos de locución se cobra o no al abonado -puede ser gratuito-. Si se cobra, el precio no puede ser superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica (apartado noveno.4 de la Orden CTE/711/2002) y lo determina el operador de acceso.

primer lugar, se obliga a facturar por segundos, es decir, en función de la duración de la llamada. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, se prohíbe el cobro de una cuota por establecimiento de la llamada al SCTNA, que hasta ese momento cobraban la mayoría de los 118AB. Por último, se ha limitado la duración de la llamada a 10 minutos máximo (excluidos los 20 segundos de locución)<sup>20</sup>.

A modo de ejemplo, la siguiente tabla muestra los precios minoristas (impuestos indirectos excluidos)<sup>21</sup> aplicables al SCTNA ofrecido a través del número 11811, desde los operadores de acceso Telefónica y Vodafone<sup>22</sup>:

Operador de acceso	Plan de precios	Precio por locución de 20 segundos	Precio servicio 11811
Telefónica (fijo) <sup>23</sup>	Ene. 2020	0,1595 € <sup>24</sup>	2,4876 €/min
Telefónica (móvil)	Ene. 2020	0,3026 €	2,4876 €/min
Vodafone (fijo) <sup>25</sup>	Sept. 2019	0,2500 €	2,4876 €/min
Vodafone (móvil)	Sept. 2019	0,2500 €	2,4876 €/min

**Tabla 1: Precios minoristas del SCTNA de 11811 NIT desde distintas redes**

A raíz de la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018, la tendencia de gran parte de los operadores del SCTNA (ver tabla 6 posterior) ha sido uniformizar los precios minoristas –todos los afectados por la presente resolución se han ajustado al límite de los 2,5 €/min<sup>26</sup>–.

Actualmente, el precio medio del mercado de servicios minoristas SCTNA es de 2,39 €/min frente a los 3,31 €/min de media en enero de 2018, a los que había que añadir una media de dos euros por llamada en concepto de establecimiento de llamada al SCTNA, cantidad que, como se ha señalado, ahora no puede cobrarse.

<sup>20</sup> Como se verá, con anterioridad a la modificación de la orden ministerial de 2018, del grupo de operadores afectados en el presente procedimiento, solo 11850 Servicio de Información Telefónica, S.L cobraba por el establecimiento de llamada (0,15 euros).

<sup>21</sup> Todas las cantidades de este apartado están expresadas sin impuestos indirectos.

<sup>22</sup> Según información tarifaria de sus webs.

<sup>23</sup> <http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/ficha-ayuda/tarifas-servicio-telefonico-basico>.

<sup>24</sup> Precio resultante de aplicar el precio por establecimiento de llamada de 0,1544 € y un precio por minuto de 0,0154 €/min durante el tiempo de locución y guarda de 20 segundos.

<sup>25</sup> Vodafone solo tiene publicadas las tarifas de numeración especial -incluida la del SCTNA- hasta septiembre de 2019, en el siguiente enlace:

[https://www.vodafone.es/c/statics/tarificacion\\_especial.pdf](https://www.vodafone.es/c/statics/tarificacion_especial.pdf)

(<https://www.vodafone.es/c/conocenos/es/vodafone-espana/quienes-somos/legal-y-regulatorio/tarifas/#>).

<sup>26</sup> La mayoría justo por debajo de ese importe.

#### **4. Facturación mayorista del SCTNA y servicios involucrados para su prestación**

Como el operador prestador del SCTNA no tiene relación directa con los usuarios que acceden a sus servicios, recibe su retribución a través del operador con el que se interconecta, bien sea el de acceso o bien el de tránsito.

Así, el apartado noveno.3 de la Orden CTE/711/2002 incluye la siguiente previsión:

*“3. Los operadores del servicio telefónico disponible al público deberán ofrecer a los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5 de la presente orden, un servicio de facturación y cobro de los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios. El servicio de facturación y cobro dará derecho a una contraprestación económica razonable y proporcionada a los costes de su prestación. En todo caso, las facturas generadas indicarán el nombre y número telefónico del prestador y el precio de su servicio”<sup>27</sup>.*

Al igual que con el mencionado servicio de facturación y cobro, por el servicio de interconexión de acceso de sus abonados a los SCTNA, los operadores de acceso también perciben una retribución a nivel mayorista, que se fija de forma libre en función del contrato que tengan suscrito con el operador interconectado, ya sea este el operador 118AB -si hay interconexión directa- o el operador de tránsito -en caso de interconexión indirecta-, salvo para Telefónica, cuyos precios de acceso y de facturación y gestión de cobro (no así el de tránsito) están regulados en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR)<sup>28</sup>.

También debe remunerarse el servicio de interconexión de tránsito, en caso de que, como el que nos ocupa, haya un operador de tránsito que interconecta a los operadores origen y destino de la llamada SCTNA.

Históricamente, en la interconexión para la prestación del SCTNA se han venido aplicando dos sistemas de facturación mayorista: el modelo de acceso y el modelo de terminación. La responsabilidad de facturación del servicio de tránsito se determina en función del modelo que se utilice. Así:

---

<sup>27</sup> Apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002: “Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado podrán ser accesibles desde las redes de los operadores del servicio telefónico disponible al público. En cualquier caso, todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final”.

<sup>28</sup> La última OIR fue aprobada por esta Comisión el 18 de diciembre de 2018. Sin embargo, las condiciones aplicadas por Telefónica (para las llamadas con origen fijo) como operador de acceso en su relación de interconexión directa con 11811 NIT son las correspondientes a la OIR 2010, con un precio de acceso de 0,56 céntimos de €/min a nivel local de interconexión y un precio de 0,14 céntimos de €/min para el servicio de facturación y gestión de cobro.

- **Modelo de acceso**<sup>29</sup>: en este sistema, el operador 118AB debe remunerar los servicios de acceso ( $R_{\text{acceso}}$ ) y tránsito ( $R_{\text{tránsito}}$ ). Ahora bien, debido a que el flujo de pagos en interconexión proviene del operador de acceso, que es quien factura al cliente minorista, y se repercute en cascada, la retribución del operador del SCTNA ( $R_{118AB}$ ) es el importe resultante de la facturación al cliente, minorada por los servicios de interconexión de acceso y tránsito.

Es importante señalar que, en este modelo, es el operador 118AB quien está obligado al pago del servicio de tránsito –al igual que el servicio de acceso (que incluye el precio del acceso más el de facturación y cobro) correspondiente-. Por tanto, cualquier modificación del precio del servicio de tránsito impactará en la retribución del operador 118AB y no en el operador de acceso, cuando, como es el caso que nos ocupa, el operador 118AB ya está cobrando el precio máximo al usuario permitido por la norma.

- **Modelo de terminación**: en este sistema el operador de acceso es el responsable de pagar los servicios de tránsito ( $R_{\text{tránsito}}$ ) y de terminación en el operador 118AB ( $R_{118AB}$ ). El operador 118AB factura su propio servicio de interconexión (terminación) y su remuneración ( $R_{118AB}$ ) es recibida a través del operador de tránsito, con independencia de las condiciones establecidas entre el operador de acceso y el de tránsito. Así pues, el operador 118AB no está obligado a ningún pago en interconexión, es decir, no paga el servicio de tránsito.

Por ello, en un modelo de facturación de terminación, a priori cualquier modificación en el precio del servicio de tránsito afecta únicamente al operador de acceso, responsable de su pago, pero no afecta a la retribución del operador 118AB.

De acuerdo con la información aportada por 11811 NIT, y como se ha señalado por esta Comisión en otros expedientes<sup>30</sup>, el servicio de tránsito para llamadas **desde operadores fijos** dirigidas al SCTNA ha estado y sigue estando facturado según un **modelo de acceso** y, por tanto, el operador 118AB es el encargado de pagar el servicio de tránsito a Telefónica.

En las llamadas al SCTNA desde **origen móvil**, tradicionalmente los operadores móviles seguían un modelo de facturación de **terminación**, siendo entonces el operador móvil de acceso el encargado de pagar el tránsito a Telefónica.

Sin embargo, este **modelo cambió al de acceso también para las llamadas con origen móvil el 10 de mayo de 2018**, fecha en la que Telefónica (como operador de tránsito) decidió que el servicio de tránsito pasaba a ser soportado

<sup>29</sup> Vid. también Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC sobre SCTNA de 20 de diciembre de 2016.

<sup>30</sup> Conflictos resueltos, Informe de 20 de diciembre de 2016.

por el operador 118AB al mismo precio que se venía aplicando para las llamadas con origen fijo<sup>31</sup>, extremo que se analizará posteriormente.

Por tanto, a partir de dicho momento, Telefónica empezó a facturar a los operadores del SCTNA el servicio de tránsito, tanto si era con origen en operadores fijos u operadores móviles, al mismo precio.

## **5. Contexto competitivo del SCTNA y del servicio de tránsito**

### **a) Evolución de la demanda y de los ingresos minoristas del SCTNA**

El servicio minorista del SCTNA ha venido experimentando un retroceso continuado y muy significativo en los últimos años.

En concreto, en cuanto al tráfico de minutos minorista, ha pasado de 138 millones de minutos en 2007, a 31,45 millones de minutos en 2013 hasta los 4,92 millones en 2019<sup>32</sup>. Esto supone una minoración acumulada del 84% desde 2013. En términos de ingresos minoristas, éstos también han seguido la misma tendencia decreciente, de 118 millones de euros en 2007 se pasó a un total de 40,58 millones de euros en 2013, y acabó descendiendo hasta los 9,93 millones de euros de 2019. Esto supone una minoración acumulada del 76% desde 2013.

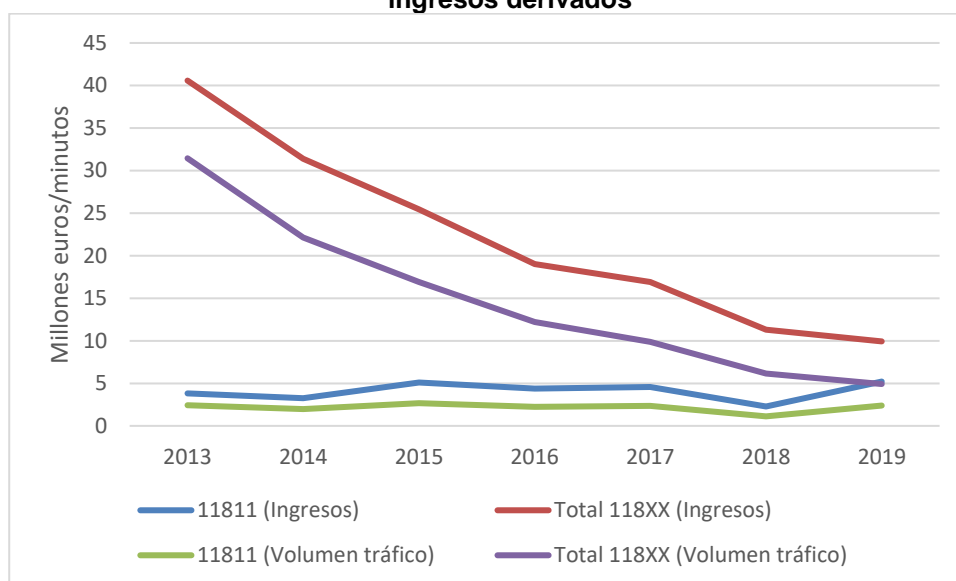
Por su parte, 11811 NIT es un actor relevante en el mercado del SCTNA. Respecto a tráfico, en 2019 cursó el 48% del total de los minutos gestionados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que 11811 NIT presta el servicio de red y, por tanto, la interconexión a otros operadores de servicios 118AB, por lo que la cifra de tráfico que representa este operador es, en realidad, superior. En relación con los ingresos, su participación en el mercado ascendió a alrededor del 52% del total en 2019.

---

<sup>31</sup> Comunicado a todos los operadores 118AB el 10 de abril de 2018.

<sup>32</sup> Fuente: CNMCDATA. A menos que se indique lo contrario, en este documento, los datos de 2019 corresponden a los acumulados de los cuatro informes trimestrales del 2019, pudiendo existir una variación menor respecto al dato final del informe anual.

**Gráfico 1: Evolución anual del tráfico de minutos hacia el SCTNA e ingresos derivados**



Fuente: elaboración propia a partir de CNMCData

Por otro lado, en línea con el drástico descenso de ingresos, el número de operadores prestadores del SCTNA también ha retrocedido. En concreto, ha pasado de 77 prestadores con numeración asignada 118AB en 2013<sup>33</sup> a 42 en junio de 2020<sup>34</sup>.

#### **b) Evolución del tráfico, de los ingresos y de los precios mayoristas en el servicio de interconexión de tránsito nacional**

Tal como se comprueba en el gráfico que se acompaña, en los últimos cuatro años, a pesar de la variabilidad apreciable entre los años, el servicio de tránsito nacional a cualquier tipo de numeración –que incluye la numeración 118AB– mantiene en todos los casos volúmenes significativos de tráfico<sup>35</sup>.

En referencia al volumen de tráfico, en el año 2015 se generaron 7.438 millones de minutos del servicio de tránsito nacional, que pasaron a ser 9.899 millones de minutos en el año 2019. Por tanto, la variación ha supuesto un aumento del 33% de minutos desde 2015.

<sup>33</sup> De acuerdo con el informe de la CNMC sobre el control de la numeración asignada a los operadores de 2013.

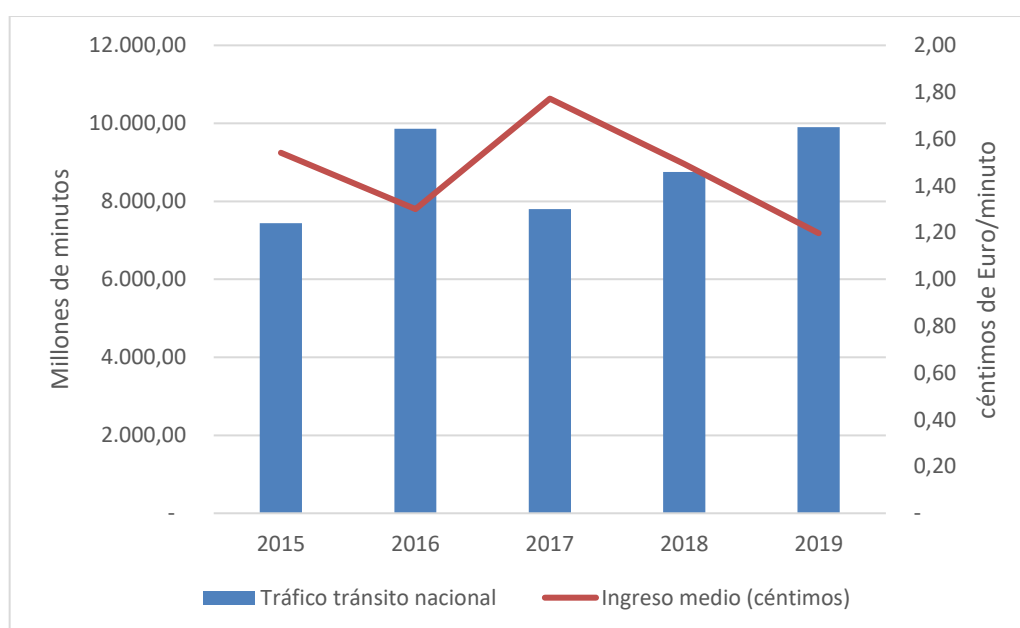
<sup>34</sup> Dato a fecha 05/06/2020.

<sup>35</sup> Dado que el servicio de tránsito es similar técnicamente, con independencia de la numeración destino, se toman datos globales de todo el tráfico de tránsito nacional, mientras que en el apartado anterior sólo se recogía el tráfico a numeración 118AB.



En cuanto al ingreso medio, como se puede apreciar a continuación, se pasó de 1,54 c€/min en 2015 para situarse en 1,20 en 2019. El cómputo final entre ambos años es una bajada del 22% en el ingreso medio por el servicio de tránsito.

**Gráfico 2: Evolución del tráfico y precios de los servicios de tránsito**



Fuente: CNMCDATA<sup>36</sup>

Por lo que se refiere a la evolución del precio mayorista de tránsito nacional, con los datos que maneja la CNMC<sup>37</sup>, se constata que los precios del servicio de tránsito han ido reduciéndose. En concreto, a continuación, se muestra la evolución del ingreso medio de Telefónica para los servicios de interconexión por tránsito nacional en red fija a destinos geográficos y móviles.

## INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA [

### ] FIN CONFIDENCIAL Tabla 2: Ingreso medio de Telefónica

En el mercado de tránsito nacional, que tiene en cuenta el tráfico de tránsito hacia cualquier destino (geográfico, móvil, red inteligente, 118AB...), el ingreso medio no ha aumentado, es más, se ha venido reduciendo. Asimismo, en lo que se refiere al servicio particular de tránsito hacia numeración 118AB, el precio medio tampoco ha aumentado. De hecho, según información de Telefónica<sup>38</sup>, el precio del tránsito hacia 118AB “no se ha revisado desde hace más de 10 años”, es decir, prácticamente desde la desregulación del mercado de tránsito.

<sup>36</sup> Datos de 2015 a 2018, procedentes del informe anual del ejercicio 2018. Los de 2019 son de los informes trimestrales.

<sup>37</sup> Vid. gráfico 2.

<sup>38</sup> Escrito de Telefónica recibido el 11 de enero de 2019.

## **SEGUNDO.- Actuaciones de las partes que conducen a la interposición del presente conflicto**

Con carácter previo a la interposición del presente conflicto, las partes interesadas adoptaron las siguientes actuaciones:

- Con fecha 21 de diciembre de 2010, Telefónica comunicó a los operadores que *“en relación al Servicio de Tránsito, que también queda eliminado de la OIR y se halla desregulado desde abril de 2010, les informamos de que, en tanto no reciban indicaciones en contrario, Telefónica de España mantendrá, por el momento, las condiciones técnicas y económicas de prestación del mismo”*.
- Con fecha 10 de abril de 2018, Telefónica remitió un escrito **a todos los operadores del SCTNA (incluido 11811 NIT)**, indicando que *“con motivo de las novedades regulatorias introducidas por la Orden ETU/114/2018”, “modificaría su oferta de tránsito a numeraciones 118AB con origen en redes móviles, con fecha de efectividad 10 de mayo de 2018”*. Entre los cambios, se incluyeron los siguientes:
  - a. Aplicación del **modelo de facturación de acceso** para llamadas desde redes móviles, pasando a ser el operador 118AB el responsable del pago del servicio de tránsito.
  - b. El precio por el servicio de tránsito que pagará el operador 118AB, tanto para llamadas con origen fijo como con origen móvil, sería de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.
  - c. El precio del servicio de acceso móvil pasaría a ser de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

Según 11811 NIT, la retribución percibida por el operador de acceso móvil en el modelo de facturación de terminación vigente hasta mayo de 2018 era de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**<sup>39</sup>.

- El 29 de junio de 2018, Telefónica remitió un nuevo escrito a todos los operadores del SCTNA interconectados indicando que, con aplicación desde el 1 de septiembre de 2018, las nuevas condiciones económicas relativas al servicio de tránsito a los operadores de los servicios 118AB quedarían del modo siguiente:

---

<sup>39</sup> Este precio sería el que se abonaba a otros operadores móviles distintos de TME. Para este último, según las APC entre Telefónica y 11811 NIT obrantes en poder de esta Comisión, y la información de precios minoristas de TME anteriores a mayo de 2018, la retribución de acceso que percibía TME era de, al menos, **CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ]**.

## **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL.**

**El nuevo precio aplica, por igual, a todos los operadores del SCTNA alojados en su red, interconectados con Telefónica, y en la misma fecha.**

- El día 10 de julio de 2018, 11811 NIT remitió un burofax a Telefónica en el que manifestaba su “*rotunda oposición a los nuevos precios*” definidos por el operador e invitaba a Telefónica a iniciar conversaciones tendentes a alcanzar un acuerdo entre las partes.
- Con fecha 4 de septiembre de 2018, una vez las nuevas condiciones económicas ya eran de aplicación, según Telefónica, este operador remitió un burofax a 11811 NIT manifestando su posición firme respecto a la subida de precios, sin hacer referencia a la negociación solicitada e indicando una serie de motivos para la modificación de precios:

*“El importe de la comunicación comunicada **se considera razonable para adaptar el servicio a las condiciones de mercado; los niveles de riesgo existentes actualmente; la prestación de elementos adicionales derivados de la prestación del servicio como la gestión de impagos; transmisión de importes de elevada cuantía, reclamaciones; tramitación de las suspensiones por fraude o uso indebido comunicadas por operadores de acceso, gestiones administrativas y extrajudiciales por reclamaciones de clientes ante los Organismos de Consumo, etc., además del riesgo financiero y de negocio que se asume con la prestación del servicio.**” (subrayado y resaltado añadido)*

En este contexto, 11811 NIT interpone el conflicto frente “*a la imposición de precios que ha efectuado Telefónica, oposición que también ha sido debidamente expresada por escrito a la propia Telefónica [en su escrito de 10 de julio de 2018] sin que se hayan logrado medidas correctoras*”.

En el presente conflicto, Telefónica ha reiterado los mismos motivos que mencionó en su burofax de 4 de septiembre de 2018, analizándose a continuación.

### **TERCERO.- Sobre la modificación del AGI por parte de Telefónica**

11811 NIT considera que, en aplicación de la cláusula 15.5 del AGI suscrito con Telefónica, esta empresa debería haberse dirigido a aquel operador por escrito para iniciar la negociación y no imponer directamente sus condiciones. Por tanto, entiende que Telefónica ha modificado de forma unilateral las condiciones aplicables al tráfico generado en el servicio de tránsito, mediante la comunicación mencionada de 29 de junio de 2018.

Según Telefónica, 11811 NIT no negoció la modificación del AGI solicitada, en la medida en que “*no respondió ni se puso en contacto con su comercial en*

*ningún momento para mostrar su disconformidad en cuanto a la facultad de Telefónica de España de modificar las condiciones técnicas y económicas de prestación del mismo, por lo que se colige la aceptación tácita de la nueva situación comercial del servicio de tránsito, por lo que no procede referencia alguna a un contrato (como es el AGI) que, ante el cambio regulatorio antes referido, no rige la prestación de este servicio en la actualidad”.*

La documentación aportada por 11811 NIT contradice la afirmación anterior de Telefónica. Como se señalaba en el apartado anterior, 11811 NIT remitió un burofax a Telefónica el día 10 de julio de 2018 -10 días después de la comunicación de precios por Telefónica-, en el que manifestaba su oposición a los nuevos precios definidos por el operador y le invitaba a iniciar conversaciones tendentes a alcanzar un acuerdo entre las partes. Sin embargo, Telefónica nunca contestó a esta solicitud de negociación, sino que únicamente señaló su voluntad de mantener la subida de precios, en el burofax de 4 de septiembre de 2018. Lo que ha motivado el conflicto que ahora abordamos, elevado por el operador de SCTNA.

Asimismo, en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, Telefónica alega que, en el año 2010, dentro del plazo de seis meses siguientes a dictarse la Resolución de 7 de diciembre de 2009, comunicó a los operadores que mantendría las condiciones técnicas y económicas que se recogen en la OIR, *“en tanto que Telefónica no dispusiera lo contrario”*. Con esto parece dar a entender que quedaba a su sola voluntad –y de manera indefinida a partir de la desregulación del servicio de tránsito- la determinación del contenido de las condiciones técnicas y económicas del citado servicio.

Telefónica considera que *“entender que [Telefónica] no está legitimada a modificar unas condiciones contractuales (...) resulta contrario al Código civil que prevé el derecho de las partes a revisar las condiciones contractuales y más aún, en caso en el que la prestación del servicio de tránsito se presta en unas condiciones económicas que no permiten a Telefónica recuperar costes y/o consecuencias derivadas de un uso irregular de la numeración y/o impagos de clientes”*.

Frente a las afirmaciones anteriores, debe señalarse que, ante la falta de negociación y acuerdo entre las partes, no puede aplicarse la decisión unilateral de una de las partes. Como reconoce la propia Telefónica en su escrito de 11 de noviembre de 2018 al reproducir las consideraciones realizadas por la CNMC en la modificación de la OIR<sup>40</sup>:

*“Las condiciones de revisión de precio de interconexión estarán sujetas a las condiciones acordadas por ambas partes, pudiendo este organismo [en referencia a la CNMC] actuar ante conflicto entre partes.”*

---

<sup>40</sup> Expediente OFE/DTSA/004/17/OIR-TDM.

Como señaló la CMT en su Resolución de 7 de diciembre de 2010<sup>41</sup>:

*“Pues bien, como se viene describiendo en ningún momento ha existido un acuerdo entre ambos operadores para la aplicación de los nuevos precios solicitados por Telefónica (...), por lo que Telefónica no debería haber procedido a retarificar unilateral y retroactivamente los precitados tráficos, fundamentalmente una vez solicitada la intervención de esta Comisión, ya que como hemos comentado a falta de acuerdo entre las partes es ésta quién decide sobre el precio a aplicar y desde cuándo deben ser aplicados.*

(...)

*De otro modo supondría dejar la revisión de los contratos a la voluntad de una de las partes, lo cual además de suponer una vulneración del AGI, contraviene el artículo 1256 del Código Civil que dispone que [la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes]”.*

Efectivamente, los contratantes pueden modificar las condiciones de los contratos, de conformidad con la norma aplicable y las circunstancias de que se trate. Pero el Código Civil asimismo dispone en su artículo 1256 que *“la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”* y que *“el señalamiento del precio no podrá nunca dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”* (artículo 1449).

A la necesidad de negociar de buena fe se refiere también el considerando 5 de la Directiva Acceso<sup>42</sup> cuando señala que *“en el marco de la consecución de un auténtico mercado paneuropeo más eficiente, con una competencia eficaz, servicios competitivos y una mayor oferta para los consumidores, las empresas que reciban solicitudes de acceso o de interconexión deben en principio concluir dichos acuerdos sobre una base comercial y negociar de buena fe”*<sup>43</sup>.

Por otra parte, el artículo 1258 del Código Civil señala que los contratos, *“desde entonces [su perfección] obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley”*.

Este criterio coincide con el establecido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de marzo de 2017<sup>44</sup>, en la que declara:

---

<sup>41</sup> Resolución, de 17 de diciembre de 2010, por la que se resuelve el conflicto de interconexión presentado por Least Cost Routing Telecom, S.L frente a Telefónica de España, S.A. Unipersonal, en relación con el establecimiento y aplicación unilateral de los precios del servicio de tránsito en llamadas con origen internacional y con destino a numeración 902 (RO 2010/253).

<sup>42</sup> Directiva 2002/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.

<sup>43</sup> En los mismos términos, el Considerando 69 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, aprobado por la Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre.

<sup>44</sup> [Sentencia de 23 de marzo de 2017](#) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª del Tribunal Supremo (recurso de casación 2420/2014), en relación con el conflicto de interconexión presentado por Peopletel, S.A. por la modificación del Acuerdo General de

*“[La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones] rechaza en cambio, y en ello le asiste la razón, que Telefónica pueda modificar unilateralmente un acuerdo general de interconexión. La actuación de Telefónica en el presente supuesto (...) no se limita al plano puramente mercantil, puesto que no puede ser calificado como tal una modificación de un AGI, cuyo contenido queda bajo la autoridad y control del regulador, aunque la modificación en cuestión sea la subsanación de una laguna o su concreto contenido pueda ser acertado. De conformidad con las disposiciones que se citan en las Sentencias de esta Sala de 28 de junio de 2011 y 10 de noviembre de 2016 sobre las competencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y en una correcta interpretación de los mismos, es este órgano -hoy día la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia- quien debe resolver un conflicto sobre el contenido del AGI y acordar, en su caso, la modificación del mismo, decidiendo asimismo la fecha de aplicación de los efectos de tal modificación.”*

A tenor de los artículos y jurisprudencia anteriores, no se puede dejar a una de las partes, en este caso Telefónica, la determinación de las condiciones del acuerdo suscrito con 11811 NIT. Por lo tanto, la fijación del nuevo precio debería haber respondido a un acuerdo o al menos a una negociación entre las partes, especialmente, cuando 11811 NIT manifestó expresamente y en plazo su desacuerdo frente a los nuevos precios.

En consecuencia, a efectos de determinar el modo en que las partes debieron negociar la modificación de las condiciones del servicio de tránsito con origen fijo y móvil y destino numeración 118AB, es necesario acudir a lo estipulado en el AGI firmado el 20 de febrero de 2003.

Aduce Telefónica que dicho contrato no está en vigor, tras la desregulación del mercado de tránsito. Esta interpretación no es correcta, a juicio de este organismo. En la Resolución por la que se desreguló el mercado de tránsito, se estableció un plazo de seis meses para la entrada en vigor de la medida y la modificación de los contratos. Por tanto, si no se acordó su modificación o rescisión en aquel momento, y no se ha modificado o resuelto el contrato a posteriori –como ambas partes han señalado-, el AGI sigue rigiendo las relaciones entre las partes en la actualidad, tras las diversas prórrogas automáticas producidas, de conformidad con el apartado 3 de su cláusula 15<sup>45</sup>.

En la misma cláusula 15 se establecen los criterios a seguir para la revisión o modificación del acuerdo de interconexión entre las partes.

---

Interconexión y la imposición de precios unilateral y retroactivamente por parte de Telefónica de España, S.A.U. en el servicio de tránsito con origen internacional y destino a numeración 902 (RO 2010/904 y AJ 2011/1655).

<sup>45</sup> En la Resolución del mercado de 1 de octubre de 2009 se señala: “En cuanto a la fecha para el levantamiento de obligaciones, se considera conveniente mantener el plazo de seis meses ya que, de este modo, se permitirá a los operadores negociar alternativas a TESAU y migrarse, en su caso, a un nuevo operador”.

El apartado 15.5 del AGI dispone que **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**

**Por tanto, ante la falta de acuerdo y siguiendo la jurisprudencia, debe ser la CNMC la que fije las condiciones entre las partes dentro de la aplicación del principio de intervención mínima y a través de un ejercicio de razonabilidad de los términos que garanticen la interconexión.**

#### **CUARTO.- Sobre los motivos alegados por Telefónica para incrementar el precio del servicio de tránsito**

Telefónica justifica la modificación del precio del servicio de tránsito hacia numeración 118AB, en su burofax a 11811 NIT, en primer lugar, en un cambio en las condiciones de mercado. Sin embargo, Telefónica no ha acreditado a esta Sala cómo afectaba a su servicio de tránsito el cambio en las circunstancias de mercado, que le llevaron a incrementar el precio del servicio de tránsito.

En segundo lugar, Telefónica alude a un aumento de los costes debido a la gestión de impagos, las reclamaciones, las suspensiones por fraude o uso indebido, las gestiones administrativas y extrajudiciales (que estarían dentro de la gestión de impagos y reclamaciones ya señaladas).

Ante estas alegaciones, ha de señalarse que estas son actuaciones que con carácter general lleva a cabo el operador de acceso o, en su caso, el operador del SCTNA, y no el de tránsito cuya intervención apenas resulta afectada.

En las llamadas al SCTNA, el operador de acceso, además de proveer el acceso, factura, cobra y, si hay algún problema con el abonado, debe gestionarlo, pudiendo llegar a perder el cliente si no se soluciona de forma satisfactoria para este último y decide portarse a otro operador.

Por su parte, el operador de tránsito pasa el tráfico de forma transparente y traslada los pagos en interconexión hacia el operador 118AB, así como los impagos que le comunique el operador de acceso, y gestiona el intercambio de las informaciones necesarias entre el operador de acceso y el operador del SCTNA, de manera equivalente a cualquier otro servicio facturado según el modelo de acceso, tales como los servicios de tarificación adicional.

Ahora bien, todas las gestiones que ha de hacer el operador de tránsito, enumeradas en el párrafo anterior, cuando se refieren a posibles impagos o al traslado de comunicaciones por tráficos irregulares, son superiores en las llamadas a números 118AB o tarificación adicional, que siguen el modelo de acceso y llevan aparejadas retribuciones minoristas superiores, que en llamadas a numeración geográfica.

La misma gestión de impagos por el operador de tránsito se produciría en las llamadas a servicios de tarificación adicional, servicios 902 o servicios de interés

social, y en estos casos Telefónica ha incrementado el precio del servicio de tránsito en **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**<sup>46</sup>, mientras que en el tránsito a servicios SCTNA lo ha incrementado en **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**<sup>47</sup>. No obstante, ha de recordarse que el precio minorista de estos servicios es muy distinto que el de los SCTNA.

Por otro lado, de los datos facilitados por la propia Telefónica, se constata que no ha habido un incremento significativo de los impagos desde la aplicación de las medidas aprobadas en febrero de 2018 –a partir de mayo del mismo año<sup>48</sup>–.

En concreto, se presenta a continuación una comparación de la relación entre el tráfico cursado y la evolución de los impagos al 11811 NIT a partir de los datos aportados por Telefónica para el periodo de noviembre de 2017 a noviembre de 2018.

**Gráfico 3: Evolución de la facturación y de los impagos de 11811 NIT INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y 11811 NIT [**

**] FIN CONFIDENCIAL**

Asimismo, Telefónica señala que ha tenido que hacer frente a costes por gastos judiciales en algún supuesto de fraude, sin aportar datos que sustenten esta alegación. De los datos obrantes en poder de esta Comisión, los conflictos relativos a supuestos de fraude sobre numeración 118AB examinados por la CNMC en los que ha resultado afectada Telefónica como operador de tránsito han sido pocos y prácticamente han desaparecido desde la aprobación del Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

A partir de la modificación de la Orden CTE/711/2002 en 2018, se han reducido el tráfico<sup>49</sup>, la duración de la llamada (máximo 10 minutos) y los importes cobrados por el SCTNA<sup>50</sup>. Ahora prácticamente todos los prestadores se ajustan al límite de 2,5 €/min, habiendo bajado los importes facturados con carácter

---

<sup>46</sup> Diferencia en el precio del tránsito a numeraciones de red inteligente, numeraciones gratuitas para el usuario llamante, servicio datáfono y servicios de interés social desde el 1 de septiembre de 2018 **CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

<sup>47</sup> Diferencia en el precio del tránsito a 118AB desde el 1 de septiembre de 2018 **CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

<sup>48</sup> Vid. gráfico 3.

<sup>49</sup> Tomando el número total de minutos de los SCTNA. Vid. gráfico 1.

<sup>50</sup> El precio medio del minuto en enero de 2018 desde la red de Telefónica fija era de 3,31 euros/minuto a lo que habría que añadir otros 2 euros/llamada de establecimiento del SCTNA. En enero de 2019, el precio medio por minuto era de 2,4 euros/minuto sin establecimiento del SCTNA. Una llamada de 10 minutos costaba de media en enero de 2018: 35,10 euros frente a los 24 euros de media que cuesta ahora.



general, pero habiendo también producido el efecto de que algunos operadores del SCTNA subieron precios para ajustarse al umbral de 2,5 €/min.

En relación con los anteriores aspectos, en su escrito de alegaciones al informe de audiencia Telefónica denuncia que en dicho informe no se han tenido en cuenta los datos que *“justifican el incremento del precio solicitado y que no han sido recogidos como hechos alegados ni probados”*.

El volumen de impagos alegado fue recogido en el gráfico 4 del informe de la DTSA. Y la comparación de los ingresos de facturación de 11811 NIT con el detalle de cantidades impagadas proporcionadas por Telefónica (respecto de la numeración de 11811 NIT) arroja un volumen de impagos muy bajo en comparación con la facturación. En porcentaje, no supera el **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y 11811 NIT [ ] FIN CONFIDENCIAL** (en los meses en que ha habido más impagos).

En sus últimas alegaciones, Telefónica no ha aportado datos adicionales a tener en cuenta en sus alegaciones al informe de audiencia, por lo que no procede hacer más consideraciones.

En definitiva, los motivos alegados por Telefónica para incrementar el precio del servicio de tránsito -tanto en lo que se refiere a los cambios en el servicio introducidos por la Orden ETU/114/2018 como en materia de impagos- tienen un escaso reflejo en la evolución más reciente de las circunstancias que le afectan como operador de tránsito, que es el servicio objeto de este conflicto (refiriéndonos al periodo que va desde la modificación de la Orden CTE/711/2002), si bien es cierto que el subconjunto del mercado analizado tiene unas características muy particulares.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Sala debe decidir sobre si la modificación de los precios que quiere aplicar Telefónica son compatibles con la garantía de mantenimiento de la necesaria interconexión que requiere la prestación de servicios SCTNA, o, si Telefónica se ampara en la aplicación de un incremento de precios para incumplir su obligación de atender a una solicitud razonable de un operador que requiere de un servicio de interconexión de tránsito.

#### **QUINTO.- Sobre los condicionantes económicos del servicio de tránsito entre Telefónica y 11811 NIT**

A continuación, se examinará el impacto económico que la subida de Telefónica ha supuesto para 11811 NIT, comparándose con la producida en otros servicios de tránsito y con los incrementos de precios del servicio minorista por parte de los operadores interesados en el presente procedimiento.

## 1. Variación del precio de tránsito a 118AB y a otras numeraciones

11811 NIT ha aportado las APC de Telefónica del servicio de tránsito desde origen fijo o móvil hacia la numeración 11811<sup>51</sup>, en las que constan las cantidades que Telefónica debe pagar a 11811 NIT, una vez descontadas las retribuciones de acceso y de tránsito.

Como se comprueba de los escritos remitidos por Telefónica, el incremento de los precios mayoristas de tránsito de Telefónica<sup>52</sup> supondrá una reducción de las cantidades que percibirá 11811 NIT al final de proceso de pagos en cascada en interconexión, aunque para aquellos operadores del SCTNA que incrementaron su precio minorista tras la modificación de la Orden CTE/711/2002, el importe que reciban por el servicio SCTNA será mayor incluso con el nuevo precio de tránsito.

En la tabla siguiente se refleja el aumento en el precio del servicio de tránsito y el importe que recibe el operador del SCTNA desde origen fijo y móvil a partir del 1 de septiembre de 2018<sup>53</sup>.

### **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [** **]FIN CONFIDENCIAL**

En los cambios comunicados en junio de 2018, Telefónica solo modificó los precios del servicio de tránsito que tenían un modelo de interconexión de acceso (tránsito a numeración de red inteligente, gratuita para el usuario llamante o 118AB), a sufragar por el operador destinatario de las llamadas.

Así, 11811 NIT destaca lo siguiente:

*“Por tanto, no ha sido hasta hace bien poco que el pago del servicio de tránsito de TESAU con origen móvil está correspondiendo al prestador 118AB, al igual que se venía haciendo con origen fijo.*

*Y solo ha sido después de la aplicación de ese cambio –siendo una modificación con la que quienes pagarán el servicio de tránsito son los pequeños prestadores 118AB como 11811 NIT y no los grandes operadores móviles, como el propio operador del servicio móvil de Movistar-, cuando TESAU decide variar los precios de tránsito a 118AB que se han venido manteniendo durante estos años de desregulación, y lo hace además con una subida drástica, unilateral e injustificada. Cabe destacar en este punto que la última subida de precios*

---

<sup>51</sup> Remitidos por Telefónica a 11811 NIT como documentación adjunta a su escrito de 29 de junio de 2018 y aplicables desde el día 1 de septiembre de 2018.

<sup>52</sup> Por otro lado, en el ámbito mayorista, los precios de acceso se incrementaron ligeramente en mayo y se han mantenido invariables desde entonces, habiéndose incrementado únicamente el precio de tránsito.

<sup>53</sup> En el Anexo de la presente resolución se recogen los importes que reciben cada uno de los operadores de la cadena en las llamadas al número 11811, a raíz de los cambios de precios analizados.

*efectuado por TESAU constituye una auténtica imposición de precios, como contraposición a la fijación de un precio negociado entre este último y 11811 NIT, de tal forma que ha sido realizado omitiendo por completo la existencia de un Acuerdo General de Interconexión entre ambos operadores.”*

La modificación de las condiciones del servicio de tránsito con destino a numeraciones de red inteligente, numeraciones gratuitas para el usuario llamante, servicio datáfono y servicios de interés social, ha consistido en establecer un horario único (en lugar de diferenciar entre normal y reducido, al igual que se hizo con el tránsito al SCTNA) y en incrementar el precio un 2%. Estos son los cambios producidos en relación con el servicio de tránsito hacia las distintas numeraciones:

### **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**

**Tabla 3: Variaciones de los precios del servicio de tránsito a diferentes numeraciones**

Para 11811 NIT, los anteriores datos prueban “*la situación de desprotección experimentada por 11811 NIT, operador al que TESAU ha impuesto una drástica y desproporcionada subida de precios por los servicios de tránsito. Del mismo modo, ha quedado acreditada la política comercial ventajista adoptada por TESAU con hechos como la subida de los Precios por los servicios de tránsito toda vez que el coste va a ser asumido por un tercero y no por operadores móviles como Movistar*”. Por último, 11811 NIT considera que Telefónica ofrece un trato discriminatorio al servicio de tránsito al SCTNA con respecto a los precios impuestos en comparación con los precios del servicio de tránsito a otras numeraciones.

Ciertamente, Telefónica no ha justificado la diferencia de trato respecto de otros servicios, pero debemos atender a más circunstancias para determinar si la considerable modificación al alza del precio por su servicio mayorista de interconexión de tránsito, supone que el nuevo precio impuesto unilateralmente por Telefónica incumple su obligación de negociar y suministrar la interconexión en los términos establecidos en la normativa.

## **2. Precios minoristas de servicios comparables**

Comparando el precio que Telefónica cobra por servicios con cargas similares (modelo de acceso, traslado de impagos), como son los de tarificación adicional, el precio del servicio de tránsito de los 118AB es **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL** más alto que para los servicios de tarificación adicional.

Sin embargo, como señala la operadora, el precio minorista por minuto que se puede cobrar como máximo en las llamadas a las numeraciones abiertas (en régimen de opt-out) para estos servicios es de 1 €/min desde numeración fija y

1,30 €/min desde numeración móvil, bastante inferiores a los 2,5 €/min de precio máximo del SCTNA, lo que a su juicio justificaría el diferente tratamiento.

### 3. Variaciones en la retribución a 11811 NIT

Por otro lado, a partir de la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018 –con anterioridad, por tanto, al incremento del precio del tránsito objeto del conflicto-, se produjeron una serie de variaciones en los precios minoristas a los 118AB a los que da soporte 11811 NIT, siendo la comparativa con los precios actuales la siguiente:

	ene-18		ene-20 <sup>54</sup>	
	Establec.	€/min	€/min <sup>55</sup>	Variación
11811	0	1,983	2,4876	25,4%
11818	0	2	2,5	24,4%
11843	0	2,479	2,4876	0,3%
11850	0,15	1,983	2,5	26,1%
11860	0	2,975	2,5	-16,0%
11870	0	2,5 <sup>56</sup>	2,5	0%
11880	0	2,975	2,5	-16,0%

**Tabla 4: Comparativa precios minoristas de los SCTNA afectados, excluido el importe de los 20 primeros segundos**

Como se puede observar, se ha producido un incremento de los precios minoristas para la mayoría de las llamadas a las numeraciones de los interesados en el presente procedimiento, tras la modificación de 2018 de la Orden CTE/711/2002. Esto implica que, para cuatro de los operadores del SCTNA interesados en el procedimiento, el incremento del precio del tránsito aplicado por Telefónica no ha supuesto una disminución de ingresos, aunque sí para los operadores asignatarios de los números 11860 y 11880, que redujeron su precio minorista<sup>57</sup>.

A modo de ejemplo, a continuación, se recoge la diferente remuneración que recibe el asignatario del 11811 antes y después de las modificaciones llevadas a cabo por Telefónica en 2018 y teniendo en cuenta la subida del precio minorista realizada por 11811 NIT después de la modificación de la Orden CTE/711/2002:

<sup>54</sup> Los precios siguientes se han mantenido desde enero de 2019, con la excepción del precio de 11818 que pasó de 2,4876, en enero de 2019, a 2,5 en enero de 2020.

<sup>55</sup> Precio sin IVA tanto desde red fija como móvil.

<sup>56</sup> 11870 fue asignado el día 23 de enero de 2018 y figura por primera vez en el tarifario de Telefónica en marzo de 2018.

<sup>57</sup> Probablemente para que la numeración se ajustara al límite de precio que se incorporó en la modificación de 2018 de la Orden CTE/711/2002, para que el servicio pudiera seguir prestándose bajo un régimen de opt-out.

**INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [**

**] FIN CONFIDENCIAL**

En consecuencia, se ha comprobado que la subida del precio del servicio de tránsito es elevada, pero se ve compensada por la subida que ha tenido el precio minorista del SCTNA para las llamadas a tres de los números afectados en este procedimiento (entre ellos, el ejemplo utilizado, el 11811) y parcialmente a otro. Por tanto, no ha quedado acreditado que el nuevo precio que reclama Telefónica vaya a provocar una imposibilidad de procurar el servicio de interconexión demandado y por el que esta CNMC debe velar.

#### **4. Alegaciones adicionales de los operadores al informe de audiencia**

11811 NIT afirma que el informe de audiencia no ha demostrado que la subida del precio minorista que llevó a cabo en 2018 tras la modificación de la Orden CTE/711/2012 compense la subida de precio de tránsito impuesta por Telefónica.

Para ello se basa, en primer lugar, en la bajada de ingresos que ha supuesto la nueva Orden, en términos de número inferior de llamadas recibidas en el conjunto de los operadores del SCTNA y de menor duración de las mismas (ingresando un **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA 11811 NIT [ ] FIN CONFIDENCIAL** menos<sup>58</sup>). En segundo lugar, afirma haber aumentado su coste publicitario, con buen resultado –por haberse incrementado las llamadas realizadas al número 11811- lo que aumenta los minutos de tránsito para Telefónica sin coste para ella. Por último, recuerda la previa modificación por parte de Telefónica del servicio de tránsito a 118AB con origen móvil, que representó un coste adicional para estos operadores de **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA 11811 NIT [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

Las alegaciones de 11811 NIT no contradicen el informe de audiencia sobre este extremo y se centran básicamente en el efecto de la pérdida de ingresos a partir de la modificación de la Orden mencionada. Además, 11811 NIT señala que en su caso ha habido un incremento de llamadas.

Tal y como se refleja en la “Tabla 6: Comparativa retribución por el SCTNA de 11811 NIT” anterior, este operador aumentó el precio minorista en 50,7 c€/min entre 2018 y 2019. Por su parte, la subida denunciada del precio de tránsito de Telefónica fue de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**. Por lo tanto, para cada minuto, 11811 NIT mantiene un diferencial a su favor de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

En relación con la pérdida de ingresos debido a la entrada en vigor de la modificación de la Orden, es obvio que dicha orden afecta a los beneficios del

---

<sup>58</sup> Según declara el operador.

negocio de 11811 NIT, pero en esto también han influido otros factores como por ejemplo la mayor penetración de la banda ancha, en especial de la móvil, que explica la tendencia a la baja de este tipo de servicios desde hace años.

Finalmente, respecto al impacto en su cuenta de resultados, como se ha visto, el aumento de precios minoristas le permite sufragar minuto a minuto el incremento de costes mayoristas de interconexión.

En todo caso, el hecho de si el incremento de precios minoristas del servicio SCTNA pudiera compensar el incremento del precio del servicio mayorista de interconexión de tránsito es una cuestión más entre las que se pueden utilizar en el análisis sobre si el nuevo precio mayorista impide la interconexión, pero no tiene porqué ser ni la única, ni más determinante que otras.

## 5. Conclusiones

De los datos anteriores, se concluye que:

- Telefónica ha incrementado el precio del servicio de tránsito para las llamadas a los números del SCTNA. Esto impacta directamente en los costes por interconexión de 11811 NIT aunque, como hemos visto, no supone siempre un descenso de sus ingresos por sus servicios minoristas (aunque sí de su margen comercial).
- Para el tránsito hacia el resto de la numeración, Telefónica o no ha subido el precio o lo ha hecho en mucha menor medida<sup>59</sup>. Sí lo ha hecho en todos los casos de interconexión de tránsito para numeración 118AB
- Telefónica justifica el aumento del precio del tránsito a 118AB en la mayor problemática ligada a estos servicios (gestión de impagos, reclamaciones, suspensiones de la interconexión).
- La subida del precio minorista adoptada por algunos operadores del SCTNA tras la modificación de 2018 de la Orden CTE/711/2002, ha sido proporcionalmente menor (25% para el 11811) a la producida en el precio de tránsito. Sin embargo, el aumento del precio unitario a la mayoría de servicios 118AB (50 céntimos de aumento en el precio minorista al 11811) compensa a estos operadores la subida del precio del tránsito y les permite obtener mayores ingresos unitarios en interconexión.
- No ha quedado acreditado que el nuevo precio que pretende Telefónica aplicar al precio de los servicios de interconexión de tránsito a

---

<sup>59</sup> Telefónica aplicó una subida del 2%, comparado con el precio anterior en horario normal, y del 69%, comparado con el precio anterior en horario reducido, para el tránsito con destino a numeraciones de red inteligente, numeraciones gratuitas para el usuario llamante, servicio datafono y servicios de interés social.

numeraciones 118AB sea desproporcionado y, en concreto que este precio impida que los operadores puedan solicitar estos servicios a Telefónica en condiciones razonables, en un mercado actualmente desregulado, como se expone con más detalle en el fundamento Sexto que sigue. Ello sin perjuicio de que los demandantes de este tipo de interconexión a Telefónica puedan encontrar mejores condiciones de otros operadores que están en condiciones de prestarles el mismo servicio.

### **SEXTO.- Sobre la alternativa al suministro del servicio de tránsito de Telefónica**

11811 NIT señaló las dificultades que tenía para que otros operadores le prestaran un servicio de tránsito. Por su parte, Telefónica considera que *“no es sino uno más de los operadores presentes en el mercado de tránsito. En consecuencia, un operador, en este caso NIT, puede recurrir a cualquier agente en el mercado que pueda prestar este tipo de servicios a un precio más competitivo o en condiciones que él entienda más ventajosas para sus intereses”*.

Telefónica ingresa el **INICIO CONFIDENCIAL [ ] FIN CONFIDENCIAL** del tránsito que incluye la numeración 118AB. Aunque hay algún operador que ofrece un servicio desde redes fijas a este tipo de numeración, Telefónica acapara la mayor parte del tráfico, especialmente desde redes móviles –donde hay alguna excepción puntual y que supone un porcentaje reducido del total del tráfico de tránsito hacia numeración 118AB-.

Las opciones de 11811 NIT para evitar utilizar el servicio de tránsito de Telefónica consisten en acordar el tránsito con otro operador distinto de Telefónica o firmar acuerdos de interconexión directa con los principales operadores del servicio telefónico -especialmente con los operadores móviles, dada la importancia del volumen de tráfico desde origen móvil-.

A juicio de esta Sala, existen dos hechos fundamentales que marcarían un punto de inflexión en los servicios de tránsito que podrían ser un estímulo para que otros operadores lo ofrezcan. El primero radica en el incremento de la rentabilidad del servicio de tránsito hacia el SCTNA frente a otros servicios de tránsito, ocasionado por la subida unilateral de Telefónica, principal operador en este segmento del mercado general de interconexión. Así, el precio de tránsito establecido para SCTNA, de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**, es claramente superior al ingreso medio del tránsito del mercado en general (teniendo en cuenta llamadas a números geográficos), que se situó en 1,20 c€/min en 2019 (fuente: CNMCDATA).

El segundo es el producido con la entrada en vigor de las modificaciones introducidas en la Orden CTE/711/2002, que han aportado una mayor seguridad jurídica y reducción de la conflictividad en la gestión de la interconexión hacia

servicios SCTNA. Por tanto, a pesar de los gastos operativos iniciales que supondrían la gestión de las interconexiones, la actualización de tarifas (APC) y el traslado de impagos, para cualquier operador que quisiera competir con Telefónica en este segmento del mercado de tránsito, la mejora del contexto regulatorio de estos servicios y su mayor rentabilidad respecto a otros flujos similares en complejidad –por ejemplo, el tránsito a servicios de tarificación adicional- deberían resultar en una mayor presencia de oferentes alternativos a Telefónica.

Así pues y de forma prospectiva, los elementos de (i) competencia existente en el mercado general de tránsito, (ii) valoración al alza del precio del tránsito en el segmento específico a servicios SCTNA y (iii) mayor estabilidad de estos servicios desde la modificación de su regulación, podrían propiciar un cambio de tendencia en el número de oferentes.

Por tanto, teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas por esta Sala respecto a las condiciones económicas del servicio de tránsito a 118AB prestado por Telefónica, se entiende que 11811 NIT está en disposición de entablar nuevas negociaciones con otros operadores que pudieran estar interesados en ofrecer un servicio de tránsito en condiciones más favorables para el demandante o, alternativamente, acordar la interconexión directa. Tal decisión dependerá del balance coste-beneficio de ambas alternativas.

### **SÉPTIMO.- Valoración de las cuestiones analizadas y decisión sobre el conflicto planteado**

Del análisis realizado, se concluye que Telefónica modificó de forma unilateral el AGI suscrito con 11811 NIT, sin dar oportunidad a este operador de negociar las condiciones económicas aplicables al servicio de tránsito –objeto de este conflicto-, y sin seguirse el procedimiento establecido en el AGI. Por ello se hace necesario dictar la presente resolución.

Como se ha visto en el análisis realizado a lo largo de la presente resolución, el aumento del precio del servicio de tránsito establecido por Telefónica no está asociado a un cambio en la situación en materia de impagos ni al incremento de tareas realizadas o de los costes soportados por dicho operador, por lo menos en el periodo reciente. Sin embargo, para determinar la admisibilidad del aumento del precio debe tenerse en cuenta, además, lo siguiente:

- a) En términos generales, es cierto que las gestiones que ha de hacer el operador de tránsito, por posibles impagos o por el traslado de comunicaciones por tráficos irregulares, son superiores en las llamadas a números 118AB o tarificación adicional, que siguen el modelo de acceso y llevan aparejadas retribuciones minoristas superiores, que en llamadas a numeración geográfica.



- b) Los servicios SCTNA se encuentran entre los servicios telefónicos de mayor importe minorista. Además, 11811 NIT, ACT y otros dos operadores que gestionan sus llamadas a través del primero han incrementado el precio del SCTNA tras la modificación de la Orden CTE/711/2002 en 2018. En la mayoría del tráfico SCTNA gestionado por 11811 NIT, el aumento del precio minorista compensa la subida del precio del servicio de tránsito y ha permitido a 11811 NIT aumentar su ingreso unitario, en términos absolutos, sin que el aumento de precios haya puesto en riesgo la continuidad de la interconexión que requiere para su servicio.
- c) En este contexto, ha de recordarse que, del precio de 2,5 €/min que aproximadamente tienden a cobrar los operadores interesados (salvo alguna excepción) por las llamadas a los números 118AB, el operador del SCTNA recibiría un **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [ ] FIN CONFIDENCIAL**.
- d) Dada la unificación producida en los precios minoristas del SCTNA, después de la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018, una hipotética bajada en el precio del servicio de tránsito no se va a traducir en precios inferiores para los usuarios finales. Tampoco se ha acreditado que dicha intervención se traduciría en una mejora en la calidad de los servicios SCTNA.
- e) Durante más de 10 años el precio del servicio de tránsito a numeración 118AB no ha experimentado ninguna subida, según señala Telefónica y no han desmentido 11811 NIT o ACT.

Asimismo, otros factores como (i) la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018, que ha visto reducirse la morosidad y conflictividad de los servicios SCTNA, y (ii) la magnitud del aumento del precio de tránsito aplicado por Telefónica, pueden incentivar a otro operador de tránsito a llegar a acuerdos de interconexión con determinados operadores SCTNA, tales como 11811 NIT.

En las circunstancias señaladas, debe tenerse asimismo en consideración que el servicio de tránsito es un servicio no regulado por lo que, a priori, deben ser las partes las que acuerden su alcance. Solo la falta de acuerdo justifica la intervención de la CNMC, que ha de regirse por un principio de intervención mínima. En este caso, la intervención de esta Sala se debe limitar a comprobar si el incremento producido deriva de un precio no proporcionado utilizado por Telefónica para incumplir su obligación de negociar, en términos de razonabilidad, la prestación o su continuación de un servicio de interconexión liberalizado.

En consecuencia, no se estima procedente establecer un precio de tránsito distinto que el comunicado por Telefónica, sin que parezca razonable mantener la alternativa ofrecida por los operadores del SCTNA, que no han propuesto otro precio distinto que el contenido en el contrato inicial.

## **OCTAVO.- Alegaciones adicionales al informe sometido al trámite de audiencia**

ACT alega que el diferente precio del servicio minorista, entre los primeros 20 segundos de locución y los 10 minutos restantes en los que se suministra el SCTNA, no se traslada a la facturación mayorista de interconexión entre operadores.

Como se analizó anteriormente, para los 20 primeros segundos de la llamada el apartado noveno.4 de la Orden CTE/711/2002 dispone un precio que no sea superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica.

ACT considera que *“la oferta de tránsito a 118AB de TESAU (...) aplica el precio desde el segundo 0 de la llamada a 118AB, por lo que no adopta la doble estructura del [precio minorista]”*. Añade que *«tanto si el operador 118AB decide que este tiempo de información es gratuito para el llamante<sup>60</sup> como si decide que este tiempo sea tarificable, deberá asumir retribuciones mayoristas “sobretarificadas” no “ordinarias” [...]*.

*Si tal y como la Orden establece, el precio minorista a fijar por el operador de acceso para estos primeros 20 segundos de llamada debe ser como máximo el precio de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica, la retribución mayorista para las dos componentes de la oferta TESAU: la de acceso (fijo o móvil) y la de tránsito, deberían corresponder con la retribución mayorista por cursar una llamada ordinaria entre dos operadores en tránsito por TESAU, uno del operador fijo/móvil origen de la llamada y otro el operador 118AB destino de la misma, que en esta parte inicial de la llamada a un 118AB, actuaría como un destino geográfico”*.

Así, ACT solicita la aplicación de un precio a nivel mayorista equivalente al precio minorista para la fase de la llamada de locución, para incrementar su propia retribución mayorista, reduciendo la del operador de acceso y del de tránsito a lo que percibirían por una llamada a un número geográfico.

Si se estimara la solicitud de ACT, habría que crear un modelo ad hoc para el tramo de la llamada de los primeros veinte segundos, lo cual haría muy complicada la facturación.

En puridad, estimando dicha solicitud, se debería aplicar el modelo mayorista vigente para llamadas geográficas. La facturación mayorista de las llamadas ordinarias a numeración geográfica está regulada por los mercados de terminación fija<sup>61</sup> (mercado 1/2014), bajo un modelo de facturación de

---

<sup>60</sup> Los números 118AB del presente conflicto son tarificados con un precio por locución establecido por el operador de acceso, siendo en todos los casos un precio no gratuito para el llamante.

<sup>61</sup> Resolución de 25 de julio de 2019 por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ANME/DTSA/003/18/M1-2014).

terminación, en el que el operador destinatario de la llamada geográfica recibe únicamente un pago de 0,0593 c€/min. Esta cantidad por terminación mayorista en numeración geográfica regulada sería por tanto muy inferior a la que actualmente percibe el operador 118AB por la locución<sup>62</sup>. Por tanto, la adopción de ese modelo perjudicaría la retribución de los operadores del SCTNA.

Por su parte, en su escrito de 13 de marzo de 2019, Telefónica señala que *“no consta a esta Parte que se haya aportado título alguno que acredite la representación [de 11811 NIT respecto de los operadores del SCTNA a los que da soporte] por lo que, entendemos que no puede autodesignarse como representante legal sin acreditación alguna. Siendo así, los efectos derivados de la Resolución que finalmente se dicte no pueden afectar a los operadores que no han sido parte de este procedimiento”*.

No procede estimar esta alegación. 11811 NIT tiene suscritos los correspondientes contratos con los asignatarios de los números cortos citados<sup>63</sup>, que obran en poder de esta Comisión<sup>64</sup>. En base a dichos contratos, 11811 NIT presta los servicios de soporte de red y de atención telefónica relativos a los números mencionados.

Tradicionalmente, el operador soporte ha representado a los operadores 118AB a los que alberga. Así, esta situación ya se tuvo en cuenta en la Resolución de 3 de abril de 2019 –nota al pie 71-, en la que se consideró que las cláusulas 1.3 y 2.3 de los citados contratos contienen los distintos mandatos que legitiman a 11811 NIT para actuar en nombre de los asignatarios de estos números 118AB. Concretamente, el apartado 1.3 indica **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA 11811 NIT [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

Asimismo, para el servicio de tránsito Telefónica mantiene una relación directa con 11811 NIT pero no con el resto de los operadores a los que este da soporte por lo que no es irregular que sean esas partes las que intervengan en el conflicto.

## **NOVENO.- Sobre otras consideraciones ajenas al conflicto**

Telefónica realiza una serie de alegaciones sobre distintas cuestiones relacionadas con el SCTNA sin justificar su relación con el conflicto planteado. Así, señala la existencia de vínculos empresariales entre distintos operadores asignatarios de numeración 118AB. El comentario es ajeno o no influye en el

---

<sup>62</sup> **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA 11811 NIT, ACT y TELEFÓNICA [ ] FIN CONFIDENCIAL**.

<sup>63</sup> Los contratos soporte fueron suscritos entre 11811 NIT y los asignatarios el día 1 de octubre de 2017, salvo el suscrito con el asignatario del 11843 - Atención Telefónica Avanzada, S.L.U-, que está fechado a 3 de octubre de 2017.

<sup>64</sup> Expediente número CFT/DTSA/048/17 (vid. [Resolución de 3 de abril de 2019](#) del conflicto de interconexión interpuesto por 11811 Nueva Información Telefónica, S.A. contra Aire Networks Mediterráneo, S.L.U.).

objeto del conflicto y tendría que analizarse en otro expediente. Telefónica no ha explicado cómo pueden afectar los vínculos empresariales entre distintos operadores a sus cobros por los servicios de tránsito prestados.

Telefónica incluye quejas de usuarios finales relacionadas con el acceso que no procede tratar en el presente conflicto, al referirse exclusivamente al servicio de tránsito y no al acceso.

Por último, ante la denuncia de abuso de posición de dominio por parte de 11811 NIT, Telefónica manifiesta que a su juicio la DTSA no está legitimada para analizar una supuesta práctica de abuso de posición de dominio que corresponde a la Dirección de Competencia de la CNMC. En consecuencia, considera *“que la actuación de la DTSA en el presente procedimiento carece de sentido en tanto en cuanto no concurren las circunstancias que la legitiman para calificar una conducta como práctica anticompetitiva conforme dispone el artículo 6”* de la LCNMC.

En relación con la alegación anterior, debe señalarse que existe un interés público en la resolución de la cuestión planteada. Por un lado, el servicio de tránsito es un servicio de comunicaciones electrónicas, y como tal un servicio de interés general (artículo 2 de la LGTel), que ha de prestarse cumpliendo una serie de obligaciones generales de buena fe y no distorsión al mercado. La prestación o no de este servicio y sus condiciones afectan de forma singular al tráfico telefónico y a los servicios de comunicaciones electrónicas que prestan los operadores.

Así, el artículo 15.7 del AGI suscrito entre las partes de este conflicto, así como la normativa vigente, remiten a la CNMC para la resolución de las discrepancias en materia de condiciones económicas, entre otras, estando la habilitación competencial analizada en el Fundamento Jurídico Procedimental Único anterior.

Asimismo, una subida drástica de uno de los precios que debe soportar el prestador del SCTNA supone un encarecimiento de los costes del servicio que podría traducirse en una reducción de otros insumos que perjudicarían la calidad del servicio recibido por el usuario final.

Por último, la actuación de este organismo para resolver el presente conflicto es independiente de las acciones que pueda llevar a cabo la CNMC en defensa de la competencia.

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

### **RESUELVE**

**Único.-** Desestimar el conflicto de interconexión presentado por 11811 Nueva Información Telefónica, S.A.U frente a Telefónica de España, S.A.U.

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**

**INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [**

**]FIN CONFIDENCIAL**