

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO ENTRE DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A. Y TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. RELATIVO A LA MIGRACIÓN DE LA INTERCONEXIÓN A IP

CFT/DTSA/011/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 16 de diciembre de 2021

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente con nº CFT/DTSA/011/21, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de interposición de conflicto por parte de Dialoga

Con fecha 7 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito de Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga) mediante el cual planteaba conflicto de interconexión contra Telefónica Móviles España, S.A.U. (en adelante, TME). Dialoga solicitaba la migración de la interconexión TDM a tecnología IP¹.

Dialoga solicitaba la adopción de medidas provisionales, consistentes en requerir a TME la interconexión IP, mediante una propuesta de migración de la

¹ Es exclusivamente objeto del presente procedimiento el análisis y resolución de la solicitud de Dialoga de migración de la interconexión TDM con TME a tecnología IP. La solicitud planteada por Dialoga en el mismo escrito de actualización del precio de las llamadas de acceso desde la red móvil de TME con destino a los servicios de numeración gratuita de Dialoga y de los operadores alojados en su red se trata en un procedimiento separado, con referencia CFT/DTSA/010/21.

interconexión a tecnología IP que incluyese un calendario ajustado para que fuera implementada de forma ágil y con todas las garantías.

SEGUNDO.- Alegaciones adicionales de Dialoga

Con fecha 24 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el registro de la CNMC un nuevo escrito de Dialoga, en el que reiteraba su solicitud de adopción de medidas cautelares, de forma inmediata y aportaba información adicional.

TERCERO.- Comunicación de inicio del procedimiento a los interesados y requerimiento de información

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC de fecha 13 de enero de 2021, se comunicó a los interesados, Dialoga y TME, el inicio del presente procedimiento administrativo para la resolución del conflicto de interconexión planteado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.4 párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Asimismo, se requirió a las partes interesadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 73.1 de la LPAC, que aportasen determinada información, necesaria para la resolución del procedimiento.

CUARTO.- Contestación de Dialoga al requerimiento de información

Con fecha 27 de enero de 2021, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Dialoga por el que daba contestación al requerimiento de información.

QUINTO.- Contestación de TME al requerimiento de información

Con fecha 2 de febrero de 2021, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de TME por el que daba contestación al requerimiento de información.

SEXTO.- Resolución desestimatoria de las medidas provisionales formuladas por Dialoga

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, mediante Resolución de 4 de marzo de 2021, desestimó la solicitud de medidas provisionales formulada por Dialoga en el marco del presente procedimiento.

SÉPTIMO.- Requerimiento de información adicional

Con fecha 4 de junio de 2021, tuvieron salida sendos escritos a Dialoga y TME de la Directora de la DTSA, mediante los cuales se les requería determinada información adicional.

OCTAVO.- Respuestas a los requerimientos de información adicional

Con fecha 18 de junio y 1 de julio de 2021, tuvieron entrada en el registro de esta Comisión los escritos de Dialoga y TME, respectivamente, por los que daban contestación al requerimiento de información adicional de 4 de junio.

NOVENO.- Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

Mediante escritos de fecha 30 de julio de 2021, se notificó a Dialoga y TME el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA), emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el debido plazo para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

TME presentó sus alegaciones al informe de la DTSA en fecha 23 de agosto de 2021 y Dialoga comunicó las suyas el 14 de septiembre de 2021.

DÉCIMO.- Informe de la Sala de Competencia

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

II. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto resolver el conflicto interpuesto por Dialoga frente a TME relativo a la solicitud de Dialoga a TME para migrar la interconexión TDM a tecnología IP.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

ÚNICO.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), este organismo

“supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas”, correspondiéndole a estos efectos “realizar las funciones atribuidas por la [Ley 9/2014, de 9 de mayo], y su normativa de desarrollo”².

Según el artículo 15.1 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), *“la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá los conflictos que se susciten en relación con las obligaciones existentes en virtud de la presente Ley y su normativa de desarrollo entre operadores o entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión, de acuerdo con la definición que se da a los conceptos de acceso e interconexión en el anexo II de la presente Ley. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, previa audiencia de las partes, dictará resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto, en el plazo indicado en la Ley de creación de esta Comisión, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva”.*

En similares términos, el artículo 70 d) de la referida Ley señala que corresponde a la CNMC *“resolver los conflictos en los mercados de comunicaciones electrónicas a los que se refiere el artículo 15 de la presente Ley”,* en línea con lo ya previsto por los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC en materia de resolución de conflictos de acceso, interconexión e interoperabilidad.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano decisorio competente para la resolución del presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Solicitud de Dialoga y situación de las negociaciones

Dialoga y TME tienen establecida una interconexión directa entre sus respectivas redes, basada en la tecnología tradicional de conmutación de circuitos (TDM)³.

² En términos similares, el artículo 12.5 de la LGTel dispone que *“sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse en relación con las empresas que tengan un poder significativo en el mercado de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de esta Ley, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá intervenir en las relaciones entre operadores o entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3. La decisión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia será vinculante y se adoptará en el plazo indicado en la Ley 3/2013 de creación de dicha Comisión”.*

³ En base a la información aportada en el procedimiento, ambos operadores firmaron un Acuerdo General de Interconexión en tecnología TDM el 11 de abril de 2019. Dicha interconexión está operativa y con tráfico desde octubre de 2019.

En el presente conflicto de interconexión, Dialoga solicita la intervención de la CNMC respecto a la petición solicitada a TME de migración urgente a tecnología IP de la interconexión TDM operativa entre sus respectivas redes.

Se muestra a continuación la secuencia cronológica de intercambios de comunicaciones entre las partes, según la información aportada en el marco del presente procedimiento y a través de los requerimientos de información.

- **13 de octubre de 2020 - Solicitud de Dialoga a TME de migración a IP**

Mediante burofax enviado el 13 de octubre de 2020⁴ Dialoga solicita a TME, con carácter urgente, una propuesta de migración de la interconexión mutua a tecnología IP. Dialoga justifica su petición principalmente en base a las razones incluidas en una comunicación previa enviada por Telefónica⁵, con destino Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L. de fecha 20 de abril de 2020, animando a la migración a IP de la interconexión. Las razones apuntadas por Dialoga para migrar a IP estarían justificadas: i) por el proceso de apagado definitivo de la red de cobre de Telefónica y (ii) para evitar limitaciones de las infraestructuras de red tradicionales en una posible nueva etapa de saturación generalizada de las redes de interconexión como la que se produjo durante la situación de confinamiento por el estado de alarma.

- **30 de octubre de 2020 - Respuesta de TME a Dialoga**

TME responde a Dialoga negando haber remitido ningún escrito a Dialoga con fecha 20 de abril en los términos indicados en el burofax de Dialoga.

- **25 de noviembre de 2020 - Reitero de la petición de migración a IP por parte de Dialoga a TME**

Con independencia de la aclaración de TME, Dialoga reitera su petición urgente de migración a IP, en vistas a una posible nueva etapa de saturación generalizada de las redes de interconexión como la producida durante el estado de alarma y de cara a evitar las limitaciones de las infraestructuras de red tradicionales para gestionar estos volúmenes de tráfico.

Dialoga señala que la CNMC impuso la obligación de facilitar la interconexión en IP a todos los operadores móviles y operadores móviles virtuales completos en la resolución de mercados de terminación móvil⁶.

⁴ Según consta en la información aportada, el burofax fue entregado al destinatario, TME, el 15 de octubre de 2020.

⁵ Aunque Dialoga manifiesta que esta comunicación de 20 de abril de 2020 es de TME, en realidad, según la documentación anexa al escrito con la comunicación, es Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) quien remite dicha comunicación a Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L.

⁶ Resolución ANME/DTSA/002/17/M2-2014, de 18 de enero de 2018, por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (mercado 2/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado

- **7 de diciembre de 2020 - Interposición del conflicto por parte de Dialoga**

Dialoga interpone el presente conflicto de interconexión ante esta Comisión el 7 de diciembre de 2020.

- **23 de diciembre de 2020 - Respuesta de TME a Dialoga manifestando su disposición a iniciar las negociaciones**

Con fecha 23 de diciembre de 2020, TME comunica a Dialoga (i) que no ha informado a ningún operador sobre el cierre de la interconexión TDM, (ii) que la interconexión TDM vigente ha absorbido elevados niveles de carga, incluyendo los picos máximos del estado de alarma y (iii) su disposición a comenzar las negociaciones para establecer una interconexión IP, instando a Dialoga a iniciar los correspondientes contactos a nivel técnico para determinar los requisitos tecnológicos que ambas partes deben cumplir para su establecimiento.

- **23 de diciembre de 2020 - Respuesta de Dialoga a TME reiterando su solicitud de migración de la interconexión a IP, calificándola de extraordinaria urgencia**

Dialoga proporciona los datos de contacto (dirección de correo electrónico y teléfono) a TME de cara a iniciar la negociación técnica de la interconexión IP.

En su comunicación, donde nuevamente reitera su solicitud de migración de la interconexión a IP, añade un argumento adicional para la extrema urgencia de su solicitud. Dialoga manifiesta que, como consecuencia de la modificación legislativa aprobada por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (RDL 37/2020), según la cual las empresas dedicadas a la prestación de servicios de carácter básico de interés general deberán disponer de un número de teléfono de atención al consumidor gratuito, Dialoga prevé un considerable incremento de los volúmenes de tráfico a numeración gratuita de forma inminente, que implicarían una nueva etapa de saturación de las redes de interconexión.

Este argumento es también incluido en el escrito de Dialoga a la CNMC de 24 de diciembre de 2020, en que reclama de nuevo la adopción inmediata de medidas provisionales consistentes en requerir a TME una propuesta de migración de la interconexión a tecnología IP que incluya un calendario ajustado para que sea implementada de forma ágil y con todas las garantías.

y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

- **27 de enero de 2021 - Comité Técnico de Interconexión entre las partes**

TME convoca el 20 de enero de 2021 a Dialoga a una primera reunión del Comité Técnico de Interconexión (CTI), que tiene lugar el 27 de enero de 2021. En esta reunión se inician los trámites de puesta en servicio técnico de la interconexión IP.

- **Desde 27 de enero a 2 de marzo de 2021- Intercambios de información por correo electrónico para configurar la petición del Pdl en IP**

A partir de la reunión del CTI ambas partes intercambian una serie de correos electrónicos en los que se determinan y aclaran los diferentes aspectos técnicos y comerciales relativos al establecimiento del Punto de Interconexión (Pdl) en IP entre Dialoga y TME.

Dicho intercambio de correos finalizó con la petición oficial de Dialoga, el 2 de marzo de 2021, de establecimiento de la interconexión IP con TME en el sistema de provisión mayorista de Telefónica (NEON), donde constan todos los detalles técnicos necesarios para el establecimiento del Pdl en IP, tales como la ubicación, interfaces y numeración intercambiada.

- **9 de marzo de 2021- Inicio de la puesta en marcha del Pdl en IP (T0)**

Una vez recibida la petición de establecimiento del Pdl en IP de Dialoga debidamente cumplimentada, TME da paso al inicio del cómputo del plazo de puesta en marcha o constitución del Pdl IP, con fecha 9 de marzo de 2021 como hito inicial (T0).

En sus respuestas a los requerimientos de 4 de junio de esta Comisión, ambas partes confirman que el establecimiento de la interconexión IP entre Dialoga y TME se encuentra actualmente en curso.

El plazo acordado para la puesta en servicio del Pdl IP es de 140 días naturales desde T0, por lo que su finalización estaría prevista para el 27 de julio de 2021, sin tener en cuenta la existencia de posibles paradas de reloj que pudieran demorar la citada fecha.

- **22 de abril de 2021- Firma del Acuerdo General de Interconexión IP**

Tras el intercambio de varias propuestas de Acuerdo de Interconexión en IP entre las fechas 5 de marzo y 20 de abril, finalmente en fecha 22 de abril de 2021 Dialoga y TME firmaron el Acuerdo General de interconexión IP (AGI IP) entre las partes, el cual ha sido remitido a la CNMC.

SEGUNDO.- Marco de intervención regulatoria

El actual marco legislativo de las comunicaciones electrónicas (artículo 12.2 de LGTel) establece que los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad.

En virtud de la resolución de mercados de terminación móvil⁷, TME es un operador con peso significativo en el mercado de terminación de llamadas en su red móvil, por lo que tiene la obligación de satisfacer las solicitudes razonables de acceso a su red para poder terminar las llamadas, incluyendo la de dar acceso a facilidades de interconexión IP.

Respetando el principio de mínima intervención que sustenta el marco regulatorio vigente, esta Comisión está facultada por el artículo 12.5 de la LGTel para intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, así como por el artículo 15 del mismo texto legal para la resolución de conflictos.

Finalmente, y tal como establece el artículo 12.6 de la LGTel, las obligaciones y condiciones que establezca la CNMC en el marco de las relaciones entre operadores de acceso e interconexión deberán ser objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias.

Cabe destacar que el artículo 22 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de mercados), establece que la negociación ha de formalizarse en un plazo máximo de cuatro meses contados desde la fecha de solicitud de iniciación de la negociación, sin perjuicio de que las partes convengan ampliar dicho plazo.

TERCERO.- Valoración de las negociaciones y cuestiones planteadas

Dialoga y TME tienen una interconexión directa entre sus respectivas redes, en tecnología de conmutación de circuitos (TDM), según el Acuerdo General de Interconexión (AGI), firmado por ambas partes el 11 de abril de 2019. En dicho AGI de interconexión TDM se incluyen los servicios mayoristas de tráfico vehiculados por dicha interconexión y sus condiciones económicas. Forman parte del acuerdo tanto la terminación de llamadas en numeración móvil de TME en condiciones reguladas, como los servicios de tráfico bajo condiciones comerciales necesarios para las llamadas originadas en TME con destino a los

⁷ ANME/DTSA/002/17/M2-2014

servicios de tarifas especiales y consulta telefónica sobre números de abonado de Dialoga.

Dialoga solicitó el 13 de octubre de 2020 a TME una propuesta de migración de la interconexión TDM vigente a tecnología IP, con carácter urgente. Aunque ambos operadores se encuentran ya interconectados, por lo que está garantizada la interoperabilidad en la prestación de sus servicios, nada impide a Dialoga solicitar el establecimiento y migración de la interconexión a la tecnología IP en condiciones razonables, debiendo ambos operadores negociar los términos de dicho acuerdo.

Dialoga interpuso el presente conflicto de interconexión el 7 de diciembre de 2020, apenas 2 meses después de iniciar la negociación. Como justificación, Dialoga manifiesta la urgencia de su solicitud, para evitar las limitaciones de las infraestructuras de red tradicionales, aludiendo a un posible aumento de tráfico y saturación de las redes de interconexión, como el ocurrido durante el estado de alarma. Así pues, Dialoga interpuso conflicto ante esta Comisión sin esperar a que finalizara el plazo de negociación de 4 meses previsto en la normativa para la formalización del acuerdo de interconexión, y solicitó la adopción de medidas provisionales.

Se expone a continuación el análisis de las posiciones de las partes en el proceso de negociación de la interconexión y migración a IP, así como sobre aquellos aspectos que intervienen en la valoración de la solicitud de intervención que esta Comisión debe resolver en este conflicto.

1. Sobre la obligación de TME de atender la solicitud de Dialoga de migración de la interconexión a IP

Dialoga solicita a TME una propuesta de migración coordinada de la interconexión hacia la tecnología IP. Esta petición implica el establecimiento de una nueva interconexión en IP entre ambos operadores y la migración posterior del tráfico vehiculado por la interconexión TDM hacia la nueva interconexión IP.

Como para cualquier solicitud de interconexión, TME está obligado a negociar sus términos con Dialoga. Pero, además, por su condición de operador con peso significativo en el mercado de terminación móvil, este operador está obligado a facilitar la interconexión IP.

Los equipos e infraestructuras internas de la práctica totalidad de operadores fijos y móviles se encuentran actualmente basados en tecnología IP. Debido a esta realidad tecnológica del sector, en el ámbito de la interconexión y, en particular, respecto de las obligaciones regulatorias de los mercados de terminación fija y móvil, esta Comisión decidió impulsar de manera definitiva la tecnología IP para trasladar sus eficiencias a la interconexión entre redes. Así, en los mercados de terminación móvil se impuso la obligación a todos los operadores, móviles y móviles virtuales completos, de facilitar este tipo de

interconexión para la terminación de llamadas, tal y como se había hecho también en los mercados de terminación fija⁸. El objetivo era evitar la conversión de las llamadas a conmutación de circuitos (TDM) y optimizar las redes a nivel técnico y operativo mediante el uso de la tecnología IP, no solo internamente en la red de cada operador sino también en sus respectivas interconexiones.

La tecnología IP es indudablemente más eficiente que TDM, puesto que permite acomodar mayores volúmenes de tráfico, de manera flexible y a un menor coste, y la mayoría de operadores nacionales que aún se interconectan en TDM ya están en proceso de migración de sus interconexiones hacia IP.

Como para cualquier solicitud de interconexión, la petición de Dialoga de migración de la interconexión a IP debe ser valorada por TME y negociada entre las partes, tanto respecto al detalle técnico ligado al establecimiento de la interconexión IP (ubicación y número de Pdl, tipo de interfaz, dimensionado de su capacidad, tipos de tráfico incluidos ...), como respecto de las condiciones económicas de la nueva interconexión y el procedimiento y plazos para su puesta en funcionamiento y posterior migración de tráfico.

Tal y como establece el artículo 10.1 del Reglamento de mercados, las solicitudes referentes a las obligaciones de acceso de los mercados sólo podrán denegarse sobre la base de criterios objetivos como la viabilidad técnica o la necesidad de preservar la integridad de la red.

Por tanto, atendiendo a la obligación de facilitar la interconexión IP y teniendo en cuenta que TME ya dispone de interconexiones IP abiertas con otros operadores, esta Comisión considera que la petición de interconexión IP de Dialoga no puede ser rechazada por TME. Todo ello, sin perjuicio del resultado de la negociación entre ambos operadores que pudiera condicionar aspectos como el plazo de puesta en servicio de dicha interconexión y del posterior basculamiento del tráfico desde la interconexión TDM.

2. Sobre el carácter de urgencia de la solicitud de Dialoga

Dialoga justifica el carácter de urgencia de su petición⁹ por la necesidad de evitar las limitaciones de las infraestructuras tradicionales TDM, a la hora de gestionar los volúmenes de tráfico a intercambiar en caso de una nueva etapa de saturación de las redes de interconexión como la producida durante el confinamiento por el estado de alarma. Dialoga aduce que estas justificaciones

⁸ 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).

⁹ Dialoga se refiere también al proceso de apagado definitivo de la red de cobre, pero la red de pares de cobre de Telefónica de España no guarda relación alguna con la originación o terminación de llamadas en la red móvil de TME.

fueron incluidas en un escrito anterior de fecha 20 de abril de 2020 por parte de TME hacia una de las operadoras vinculadas a Dialoga para plantear una migración coordinada de la interconexión hacia la tecnología IP, calificada como mucho más eficiente, escalable, con menores costes de operación y mayor capacidad de absorción de picos inesperados de tráfico. Sin embargo, en la tramitación del procedimiento se ha verificado que la comunicación no fue remitida por TME, sino por Telefónica de España.

Debido a estas limitaciones de la interconexión TDM manifestadas por Dialoga, esta Comisión solicitó información a ambos operadores sobre el estado de la interconexión TDM vigente y su capacidad para atender aumentos de tráfico.

Sin perjuicio del análisis detallado que se lleva a cabo en este apartado, cabe señalar que, en base a la urgencia mencionada por Dialoga, esta operadora solicitó la adopción de medidas provisionales para requerir a TME la migración de la interconexión a IP, que fueron desestimadas por esta Comisión mediante Resolución el 4 de marzo de 2021.

2.1 Sobre el estado de la interconexión TDM vigente

[CONFIDENCIAL]

En el presente conflicto se debe valorar si existen limitaciones de las infraestructuras desplegadas TDM que estén impidiendo la absorción de picos de tráfico y/o no pueda ampliarse su capacidad en el futuro. De ser así, estaría plenamente justificado el establecimiento de una nueva interconexión IP de forma ágil, para evitar pérdidas de tráfico que pusieran en peligro la interoperabilidad de los servicios prestados a los usuarios finales.

Respecto a la problemática entre Dialoga y TME a la hora de implementar la ampliación de circuitos TDM de su interconexión, acordada entre ambos operadores en febrero de 2020, esta Comisión no entra a valorar la responsabilidad de las partes en los retrasos de dicha ampliación, puesto que tales discrepancias tuvieron lugar antes de la interposición de este conflicto, en el marco operativo de su relación mutua de interconexión regida por su AGI TDM, no formando parte tales circunstancias del objeto del presente procedimiento. Pero sí se debe analizar si la capacidad de interconexión operativa vigente es suficiente y si existen dificultades para aumentarla, de ser necesario.

Sin embargo, aunque TME afirma por su parte que no hay inconvenientes técnicos para ampliar la capacidad de recursos de interconexión TDM, Dialoga ha aportado evidencias por las que los centros de datos que utiliza para interconectarse con TME estarían encontrando dificultades para ampliar la capacidad de circuitos E1 con cableado coaxial. Este aspecto sí parece reflejar una limitación de cara a la ampliación por parte de Dialoga de nuevos circuitos E1 con dicho interfaz físico de tipo eléctrico.

Ahora bien, según la misma documentación aportada por Dialoga, los centros de datos estarían en disposición de utilizar otro tipo de interfaces físicas para la interconexión TDM, como el cableado UTP o pasar a cable de fibra óptica.

Se resalta que, según las condiciones pactadas por Dialoga y TME en su AGI TDM, además de circuitos E1 sobre interfaz eléctrica, se podrían utilizar circuitos E1 lógicos sobre interfaz óptica de tipo STM1 o STM4, además de Gigabit Ethernet sobre interfaz óptica, siendo todos ellos conformes a una interconexión de tráfico TDM.

Por consiguiente, existen opciones para ampliar la capacidad de la interconexión TDM en los centros de datos utilizados por Dialoga, sin perjuicio del coste asociado que supondría la reconfiguración física del Pdl, como ocurriría en el caso de pasar de interfaces eléctricos tipo E1 a interfaces ópticos.

2.2 Sobre el volumen de tráfico soportado en la interconexión

Para evaluar el estado de carga de la interconexión y su capacidad para absorber picos de tráfico, se requirió a Dialoga y TME información al respecto.

En primer lugar, el volumen de tráfico intercambiado por la interconexión vigente desde el principio de la puesta en funcionamiento operativo de la interconexión TDM -octubre 2019- hasta diciembre de 2020 es el que se muestra a continuación:

[CONFIDENCIAL]

Respecto al nivel de carga de la interconexión, es decir, el porcentaje de capacidad de los circuitos de interconexión en uso a la hora cargada, en su escrito de enero de 2021 Dialoga la valora en un rango entre el **[CONFIDENCIAL]** dependiendo del día¹⁰.

TME por su parte reconoce que durante la situación de confinamiento por el estado de alarma se produjeron saturaciones puntuales de la interconexión, tal y como ocurrió con todos los demás operadores, debido al aumento tan significativo de tráfico que tuvo lugar y que ningún operador tenía previsto¹¹. Con respecto a la capacidad en uso de la interconexión, TME aporta los porcentajes actualizados de tráfico diarios a la hora cargada en la interconexión con Dialoga desde el 1 de abril de 2021 hasta el 12 de junio de 2021, observándose que los días con mayor carga el rango de ocupación se situaba entre un **[CONFIDENCIAL]** aproximadamente.

¹⁰ Los dos datos de ocupación corresponden a viernes y lunes, respectivamente.

¹¹ Según la información públicamente disponible de TME, su red móvil alcanzó durante el primer mes de confinamiento un incremento de tráfico de voz del 53% respecto a valores previos a la crisis sanitaria.

A la vista de la información aportada por ambos operadores, y dejando al margen los meses de confinamiento por la emergencia sanitaria en los que se pudieron producir saturaciones puntuales en la interconexión, no se han vuelto a producir nuevos picos de tráfico que la infraestructura de interconexión TDM disponible no pudiera absorber.

Además, en base a los datos de ocupación durante la hora cargada, se estima que la capacidad en recursos de la interconexión dimensionada es acorde al tráfico, y dispone de un margen razonable para absorber picos puntuales de tráfico, por lo que no se observa que exista una limitación en cuanto a la capacidad de la interconexión actual TDM con TME, siempre que no se prevea un crecimiento notable del tráfico entre ambos.

2.3 Sobre la previsión de tráfico adicional en la interconexión

Precisamente, para evaluar las necesidades de capacidad adicionales de la interconexión, se solicitó a ambos operadores que justificasen si prevén un aumento del tráfico de interconexión mutuo que no pueda ser absorbido por las infraestructuras de interconexión TDM desplegadas.

Al respecto, TME afirma que no tiene previsto ningún aumento de tráfico significativo desde la red de TME hacia la interconexión abierta en TDM con Dialoga, salvo el aumento normal si se produjera un hipotético crecimiento de la planta de TME. Pero señala que el crecimiento del tráfico con destino a las numeraciones de Dialoga depende del servicio de alojamiento que esta última realiza a terceros operadores y que supone una constante apertura de servicios 118AB y del incremento de numeraciones en reventa de terceros operadores con servicios 90X. El tipo de tráfico que generan estos servicios es capaz de modificar, en muy corto espacio de tiempo e incluso temporalmente, el tráfico que se genera desde TME. Añade que Dialoga nunca ha avisado ni ha realizado ninguna previsión de tráfico desde la puesta en servicio del Pdl, por lo que insta a esta Comisión para que en la resolución del presente conflicto se recoja una medida que imponga a Dialoga una cierta transparencia y previsión de la generación de este tipo de tráfico.

Ante esta solicitud, se ha de responder que el presente conflicto versa sobre la solicitud de Dialoga de migración de la interconexión a IP, estando fuera de su objeto resolver la supuesta falta de comunicación de las previsiones de tráfico por parte de Dialoga en la interconexión TDM vigente con TME. Por tanto, se rechaza la petición de intervención solicitada por TME, y se remite a las partes a respetar las previsiones al efecto de su respectivo AGI.

Por su parte, Dialoga en sus escritos de 24 de diciembre y 27 de enero indicaba que se preveía un aumento del tráfico de interconexión con TME a corto plazo - sin aportar una valoración cuantitativa de dicho incremento-, como consecuencia de la entrada en vigor del RDL 37/2020, según el cual las empresas dedicadas

a la prestación de servicios de carácter básico de interés general deberán disponer de un número de teléfono de atención al consumidor gratuito.

Al respecto, de acuerdo con la información sobre la capacidad en uso a la hora cargada de la interconexión aportada por TME desde abril hasta junio de 2021, y sin perjuicio de que haya podido producirse un incremento del tráfico hacia numeración gratuita de Dialoga, no se ha observado que esta circunstancia haya afectado al ratio de carga promedio de la interconexión. Por consiguiente, se deduce que la implantación del RDL 37/2020, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 23 de diciembre de 2020¹², no estaría afectando a la capacidad de la interconexión TDM vigente entre ambos operadores.

2.4 Sobre el tráfico en tránsito no cursado por la interconexión

Por último, en su escrito de 12 de junio, Dialoga manifiesta que la limitada capacidad de la interconexión TDM le impide cursar el tráfico con origen en TME entregado en numeración geográfica de Dialoga a través de la interconexión directa, siendo vehiculado dicho tráfico en tránsito a través de Telefónica, con el sobrecoste que ello implica para Dialoga.

Para Dialoga ampliar los circuitos E1 de la interconexión TDM no es una solución viable para atender el tráfico que debe cursarse en interconexión directa entre Dialoga y TME, y manifiesta que TME es conocedora de estas circunstancias y fuerza a Dialoga a una solución inviable insistiendo en ampliar un circuito E1 que no puede abarcar este tráfico, con el ánimo de causarle un detrimento económico.

En la siguiente gráfica se compara el total de tráfico cursado entre Dialoga y TME a través de su interconexión directa con respecto al volumen de tráfico que actualmente es intercambiado en tránsito entre ambos operadores y que ha sido aportado por Dialoga.

[CONFIDENCIAL]

Se observa en efecto que el volumen de tráfico cursado en tránsito con origen TME y destino a numeración geográfica de Dialoga es de un orden de magnitud entre 2 y 3 veces superior al total de tráfico cursado por la interconexión directa entre TME y Dialoga y, por tanto, imposible de ser atendido con los recursos de interconexión TDM desplegados en la actualidad.

Sin embargo, el Acuerdo de Interconexión TDM libremente negociado entre Dialoga y TME no incluye la terminación en numeración geográfica de Dialoga entre los servicios prestados. Por tanto, carece de sentido la acusación de Dialoga por la cual recrimina a TME estar perjudicándole económicamente por no poder vehicular dicho tráfico por la interconexión directa y tenerlo que

¹² Fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, según lo estipulado en la disposición final segunda del RDL 37/2020.

encaminar en tránsito, ya que esta situación fue negociada y aceptada por ambas partes en su acuerdo de interconexión.

Además, no existe perjuicio económico para Dialoga por el hecho de que el tráfico se curse en tránsito, ya que el coste de tránsito de este tráfico no es soportado por Dialoga (puesto que esta se limita a recibir el tráfico de terminación a numeración geográfica en su red), sino que TME como operador origen es el responsable del coste del servicio de terminación y de tránsito.

2.5 Conclusión sobre el carácter de urgencia de la solicitud de Dialoga

Una vez analizados los argumentos de Dialoga para solicitar la migración a interconexión IP con carácter de urgencia, sin esperar a que finalizase el plazo de 4 meses previsto en la normativa para negociar y formalizar el acuerdo de interconexión, se estima que dicho carácter de urgencia no viene avalado por suficientes evidencias que justifiquen una actuación por parte de esta Comisión, puesto que no existe riesgo de pérdida de tráfico ni de falta de interoperabilidad de los servicios prestados. Todo ello en base al razonamiento expuesto por el que se observa que:

- Los recursos de interconexión TDM no serán objeto de apagado a medio/largo plazo por parte de TME, ni tampoco existen inconvenientes técnicos por su parte para ampliar la capacidad de la interconexión.
- La capacidad de la interconexión vigente con TME está suficientemente dimensionada y dispone de un margen razonable para absorber picos de tráfico puntuales, siempre que no se prevea un crecimiento notable del tráfico entre ambos.
- No se prevé un aumento del tráfico intercambiado por dicha interconexión que suponga un incremento de la capacidad de recursos desplegada.

Ahora bien, aunque no existe riesgo de interoperabilidad ni urgencia para establecer y migrar el tráfico a una nueva interconexión IP, se estima apropiado que las partes negocien dicha migración, ya que esta tecnología es más eficiente y escalable para acomodar posibles futuros incrementos de tráfico. Además, podría utilizarse para incluir tipologías de tráfico que hasta ahora no están siendo cursados por la interconexión directa entre TME y Dialoga, como el tráfico con origen móvil hacia numeración geográfica de Dialoga, que serían de difícil traslado a la interconexión TDM actual sin una reconfiguración de los recursos físicos actualmente desplegados, debido a la obsolescencia del cableado coaxial en los centros de datos empleados por Dialoga.

3. Sobre la negociación de la migración a IP entre las partes

Aunque Dialoga interpuso conflicto aludiendo a la urgencia de su solicitud y la falta de voluntad negociadora de TME, se observa que TME en ningún momento

rechazó ni dilató la negociación con Dialoga. A pesar de que en su respuesta a la solicitud inicial de Dialoga, TME se limitó a corregir las aseveraciones de Dialoga respecto a la comunicación del apagado de la red de cobre, el 23 de diciembre TME respondió favorablemente a iniciar los contactos a nivel técnico para preparar el establecimiento de la interconexión IP. De hecho, convocó a Dialoga a una primera reunión del CTI para negociar los aspectos técnicos el 27 de enero.

Fruto de la negociación técnica entre ambas partes, el 2 de marzo Dialoga lanzó la petición debidamente cumplimentada en el sistema comercial mayorista de TME y el 9 de marzo se iniciaron los trabajos de constitución del Pdl en tecnología IP. Dialoga expone en su escrito de junio que, en aquel momento, ya se había realizado la conexión física de las centrales de ambos operadores y se encontraban en fase de configuración de los equipos para comenzar las pruebas correspondientes.

Respecto a la negociación del Acuerdo de Interconexión en tecnología IP, tras el intercambio de varios borradores entre el 5 de marzo y 20 de abril, finalmente en fecha 22 de abril de 2021 Dialoga y TME firmaron el Acuerdo General de interconexión IP (AGI IP) entre las partes. En dicho acuerdo se incluyen los mismos servicios de tráfico del AGI TDM vigente, habiéndose actualizado las condiciones económicas de los servicios no regulados, y se incorpora el servicio de terminación del tráfico en la numeración geográfica y vocal nómada de Dialoga y de los operadores alojados en su red.

Así pues, se constata que ambas partes han avanzado debidamente en sus negociaciones técnicas y comerciales, que han culminado en el inicio de los trabajos necesarios para constituir el nuevo Pdl en IP -actualmente en curso- y en la firma del AGI entre ambos operadores.

El plazo pactado entre las partes para la puesta en servicio del Pdl era de 140 días, por lo que hubiera debido finalizar el 27 de julio de 2021. Sin embargo, esta Comisión es conocedora de que existen pruebas que aún no se han finalizado porque Dialoga debe realizar determinadas configuraciones en su red que aún no se han llevado a cabo, por lo que la interconexión IP aún no está operativa.

A pesar de este retraso en la finalización del establecimiento de la interconexión, en sus alegaciones al trámite de audiencia ninguna de las partes hace referencia expresa a que este retraso en las pruebas sea un problema.

Por tanto, a la vista de estas evidencias, se considera que la negociación de la nueva interconexión IP ha finalizado con resultado satisfactorio y el establecimiento de la interconexión IP está en curso, de mutuo acuerdo entre ambos operadores y sin apreciarse una actitud de TME que haya obstaculizado o impedido esta negociación y puesta en servicio de la interconexión.

La única fase que quedaría por completar, una vez puesto en servicio el Pdl IP y comprobado su correcto funcionamiento, sería la migración del tráfico

respectivo actualmente cursado mediante la interconexión TDM hacia la nueva interconexión IP.

Dialoga afirma estar en disposición de migrar todo el tráfico a IP en un plazo de un mes. TME afirma tener su parte de los desarrollos técnicos preparados para la migración y que solo depende de la fecha de puesta en servicio del Pdl y de la planificación del operador que solicita la apertura.

Con respecto al proceso de migración del tráfico actualmente cursado por la interconexión TDM hacia la nueva interconexión IP, su planificación y ejecución debe ser consensuado entre ambas partes, asegurando que la migración de cada flujo de tráfico se realiza adecuadamente y sin incidencias para evitar interrupciones del servicio a los usuarios finales. Sin embargo, dado que el punto de interconexión IP se encontrará en servicio, no tendría sentido económico para ninguna de las partes retrasar la migración del tráfico hacia este nuevo Pdl, ya que les permitirá rentabilizar cuanto antes la inversión acometida y planificar el desmantelamiento posterior de los recursos TDM inutilizados.

CUARTO.- Conclusiones

Según la información disponible hasta el momento, se observa que Dialoga y TME tienen formalizado un Acuerdo de Interconexión en IP y están en proceso de constitución técnica del Punto de Interconexión IP, todo ello de mutuo acuerdo y según las condiciones negociadas entre las partes.

No se ha observado una dilatación u obstaculización del proceso de negociación del AGI ni tampoco del proceso de negociación técnica e implementación de los trabajos de constitución de la nueva interconexión en IP por parte de TME - operadora respecto de la que se solicitaba que se tomaran medidas en este conflicto-.

Asimismo, aunque la interconexión IP aún no está operativa, la interoperabilidad de los servicios está asegurada por la interconexión vigente y su dimensionado es acorde al tráfico intercambiado y suficiente para absorber picos puntuales de tráfico. Por ello, no existe una urgencia para que la interconexión IP esté disponible de forma inmediata, sin perjuicio de que la misma deba ser desplegada ágilmente por ambos operadores, evitando demoras innecesarias.

Sobre la base del *petitum* o solicitud de Dialoga en el presente expediente, por el que se solicitaba la intervención de la CNMC para obligar a TME a facilitar la interconexión IP y migrar la interconexión, se considera que la petición ya está siendo atendida por parte de TME, habiendo formalizado los interesados el AGI para la interconexión directa de sus redes con tecnología IP, y estando en proceso de constitución del Punto de Interconexión IP que permita cursar el tráfico entre ambas redes.

Con respecto a la migración del tráfico actualmente cursado en TDM hacia la interconexión IP, que se encuentra por el momento pendiente de la constitución del Punto de Interconexión IP, esta Sala considera que Dialoga y TME tienen incentivos suficientes para consensuar entre ambas partes la planificación y ejecución efectiva de dicha migración, no resultando necesaria la intervención regulatoria de esta Comisión.

Por consiguiente, conviene desestimar la solicitud de intervención de Dialoga en el presente conflicto interpuesto contra TME, por haber acordado ya ambos operadores una interconexión en IP y estar inmersos en el proceso de establecimiento y migración de la interconexión, sin que resulte proporcionado ni necesario intervenir regulatoriamente en dicha migración del tráfico a IP.

QUINTO.- Observaciones de los interesados en el trámite de audiencia

TME manifiesta su adhesión a las conclusiones formuladas por esta Comisión.

Por su parte, Dialoga reitera sus manifestaciones iniciales respecto a que TME incurre en retrasos injustificados para la migración a IP de la interconexión con Dialoga, sin aportar evidencias que avalen su argumentación, y solicita que se acuerde sancionar a TME.

Respecto a las alegaciones de Dialoga, y a la vista de los hechos expuestos en el presente conflicto, no se observa que el retraso en la puesta en servicio de la interconexión IP sea imputable a TME, sin perjuicio de que pueda valorarse nuevamente esta situación si se aporta información que evidencie lo contrario.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Desestimar la solicitud de intervención presentada por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. frente a Telefónica Móviles España, S.A.U., en el procedimiento de referencia sobre la migración de la interconexión a IP.

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.