

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR
DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A. CONTRA EUSKALTEL, S.A.
UNIPERSONAL POR LOS PRECIOS DEL SERVICIO DE ORIGINACIÓN
MÓVIL PARA LLAMADAS GRATUITAS**

CFT/D TSA/029/21/PRECIOS ORIGINACIÓN LLAMADAS GRATUITAS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggesse

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 24 de febrero de 2022

Visto el procedimiento sobre el conflicto de interconexión interpuesto por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. contra Euskaltel, S.A. Unipersonal por los precios de originación móvil para llamadas gratuitas, **la SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Escrito de interposición de conflicto formulado por Dialoga

Con fecha 5 febrero de 2021, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga), en virtud del cual interpone un conflicto frente Euskaltel, S.A. Unipersonal (en adelante, Euskaltel), solicitando la intervención de la CNMC para que (i) Euskaltel ofrezca a Dialoga una propuesta de Acuerdo General de Interconexión (en adelante, AGI) mediante el empleo de la tecnología IP y (ii) determine las condiciones económicas del servicio mayorista de originación móvil que Euskaltel prestaría conforme a dicho AGI para las llamadas a numeración gratuita de Dialoga.

Constituye objeto del presente procedimiento únicamente el análisis y resolución de la solicitud de Dialoga relativa al precio del servicio de originación móvil para llamadas gratuitas. En concreto, Dialoga solicita que las condiciones económicas

del servicio de originación móvil de la red móvil de Euskaltel a numeración gratuita de Dialoga se calculen mediante la fórmula determinada en la resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles por los precios de originación móvil para llamadas gratuitas (en adelante, resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles)¹.

SEGUNDO. Inicio de procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de 16 de marzo de 2021 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de esta Comisión, se comunicó a Dialoga y Euskaltel la apertura del presente procedimiento.

Además, se procedió a realizar sendas solicitudes de información a Dialoga y Euskaltel, que tenían por objeto aclarar algunas de las cuestiones planteadas por Dialoga.

Con fecha 13 y 23 de abril de 2021 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC escritos de Dialoga y Euskaltel, respectivamente, por los que daban contestación a los requerimientos de información remitidos.

TERCERO. Requerimiento de información adicional

El día 5 de mayo de 2021 se realizó un requerimiento de información adicional a Euskaltel cuya respuesta entró en el registro de la CNMC el día 9 de junio de 2021.

CUARTO. Trámite de audiencia

Mediante escritos de 21 de octubre de 2021 de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se comunicó a Dialoga y Euskaltel el informe elaborado por la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, otorgando trámite de audiencia a las partes interesadas por un plazo de diez días para, si lo estimaran conveniente, efectuar alegaciones y aportar documentos.

QUINTO. Alegaciones en el marco del trámite de audiencia

Con fechas de 29 de octubre y 5 de noviembre de 2021 tuvieron entrada en el registro de la CNMC los respectivos escritos de alegaciones de Euskaltel y Dialoga.

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 del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de

¹ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 4 de mayo de 2017, del conflicto de interconexión interpuesto por BT España Compañía de Servicios Globales, S.A.U. contra Telefónica Móviles España, S.A.U. por los precios de originación para llamadas gratuitas (expediente CFT/DTSA/013/16).

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 FUNDAMENTOS JURÍDICO PROCEDIMENTALES

PRIMERO. Objeto del procedimiento

En virtud de la solicitud de Dialoga de 16 de marzo de 2021, por el que plantea conflicto de interconexión contra Euskaltel, el objeto del presente procedimiento se centra en valorar si procede determinar el precio de originación móvil para llamadas gratuitas que debería aplicar Euskaltel a Dialoga, que regiría la interconexión directa entre ambos operadores.

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

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

Así, el artículo 12.5 de la LGTel establece que esta Comisión podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos señalados en el artículo 3 del mismo texto legal, entre los que se incluyen los siguientes:

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

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

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

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”.

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

Por ello, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y en virtud del artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, correspondiendo las facultades de instrucción a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, de conformidad con el artículo 25 de la LCNMC y el artículo 21 de su Estatuto Orgánico.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Modelo de interconexión vigente entre Euskaltel y Dialoga

Dialoga no tiene un acuerdo de interconexión directa con las redes fija y móvil de Euskaltel mediante tecnología IP. Como se ha indicado, este hecho también ha suscitado un conflicto entre estos dos operadores, que fue analizado por la CNMC en la Resolución del pasado 20 de enero de 2022 (CFT/DTSA/027/21).

Por tanto, en la actualidad, las llamadas originadas en la red fija y móvil de Euskaltel con destino Dialoga se cursan mediante interconexión indirecta a través de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica), que es el operador de tránsito que gestiona el tráfico de interconexión entre Euskaltel y Dialoga.

Dialoga solicita que las condiciones económicas del servicio de originación móvil de Euskaltel para llamadas que realizan sus clientes finales con destino a numeración gratuita de Dialoga (en adelante, precio de originación móvil para llamadas gratuitas) se establezcan conforme a la fórmula que la CNMC estableció en la resolución del conflicto entre BT y Telefónica Móviles. En concreto, el operador pide que el precio de originación móvil para llamadas gratuitas se calcule acorde a la siguiente fórmula:

$$P_{\text{Originación_Móvil}} < P_{\text{Medio_Minorista_Móvil}} - ICX_{\text{Terminación_Fija_Nacional}}$$

donde

- el precio minorista de una llamada móvil nacional ($P_{\text{Medio_Minorista_Móvil}}$) se calcula como el ingreso medio de telefonía móvil correspondiente a una llamada nacional,
- el coste de terminación ($ICX_{\text{Terminación_Fija_Nacional}}$) se calcula como el ingreso medio de los servicios de terminación en red fija nacional.

SEGUNDO.- Negociación entre Dialoga y Euskaltel

A continuación, se expone un resumen de la correspondencia intercambiada entre los dos operadores, según la información aportada en el marco del presente procedimiento.

- **1 de junio de 2020 - Solicitud de Dialoga a Euskaltel de interconexión directa en IP**

Mediante comunicación de fecha 1 de junio de 2020, Dialoga solicita a Euskaltel el establecimiento de la interconexión directa, sugiriendo que dicha interconexión se realice en IP y que las condiciones económicas aplicables y recogidas en el AGI correspondiente sean justas y proporcionadas.

- **4 de junio de 2020 - Respuesta de Euskaltel a Dialoga**

Euskaltel responde a esta solicitud de interconexión directa, emplazando a Dialoga a esperar a que terminen los trabajos que Euskaltel está llevando a cabo en interconexión, debido a la situación producida por el estado de alarma sanitaria.

- **22 de septiembre de 2020² - Reitero de la solicitud por parte de Dialoga**

Dialoga reitera su petición de interconexión directa en tecnología IP y solicita a Euskaltel una propuesta de AGI entre las redes fija y móvil de este operador y la red fija de Dialoga, con condiciones económicas justas y proporcionadas. Sobre este último aspecto Dialoga no realiza una propuesta concreta de precios.

- **2 de octubre de 2020 – Respuesta de Euskaltel solicitando tráficos a Dialoga para estudiar la viabilidad de la interconexión directa**

Euskaltel manifiesta a Dialoga que (i) no ve la necesidad de establecer una interconexión directa, ya que la interoperabilidad está garantizada a través de la interconexión en tránsito proporcionada por otros operadores y (ii) resulta complicado porque Euskaltel está inmerso en un elevado número de proyectos de integración, actualización y operación de las redes.

² La comunicación de Dialoga de fecha 22 de septiembre fue notificada a Euskaltel mediante burofax el 28 de septiembre de 2020.

Euskaltel manifiesta, en todo caso, su disposición a estudiar la viabilidad técnica y económica de la interconexión directa, solicitando para ello a Dialoga las tipologías y volúmenes de tráfico a intercambiar por dicha interconexión. También solicita esta misma información con respecto a los tráficos en tránsito a las diferentes operadoras de sus grupos (R y Telecable para Euskaltel, Incotel y otros para Dialoga), que se intercambiarían en los dos sentidos, insistiendo Euskaltel en fijar un precio para dicho tránsito.

- **28 de octubre de 2020 – Comunicación de tráficos y reitero de Dialoga**

Dialoga reitera a Euskaltel su solicitud de interconexión directa en IP, manifestando que el derecho y la obligación de negociar la interconexión mutua entre los operadores está recogido en el artículo 12.2 de la LGTel y que la negociación ha de formalizarse en un plazo máximo de cuatro meses, según lo establecido en 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).

Dialoga aporta la previsión de tráfico global a 6, 12 y 24 meses, con origen Dialoga y destino Euskaltel, solicitando que Euskaltel aporte su respectiva previsión en sentido inverso.

Sin embargo, Dialoga no realiza ninguna propuesta económica a Euskaltel.

- **24 de noviembre de 2020 – Nuevo reitero de Dialoga a Euskaltel**

Sin haber recibido respuesta de Euskaltel al escrito de 28 de octubre, Dialoga vuelve a reiterar su solicitud el 24 de noviembre mediante burofax³.

- **27 de noviembre de 2020 – Respuesta de Euskaltel**

Euskaltel solicita a Dialoga que desglose los tráficos actuales y previstos por tipología de tráfico y red destino, y justifique los altos volúmenes comunicados.

- **23 de diciembre de 2020⁴- Comunicación de tráficos por parte de Dialoga**

Dialoga comunica a Euskaltel el desglose de tráfico desde Dialoga hacia la red de Euskaltel fija y móvil, nuevamente a 6, 12 y 24 meses vista.

Dialoga insiste de nuevo en su petición de interconexión directa, pero sigue sin realizar una propuesta con las condiciones económicas para la citada interconexión.

³ Notificado a Euskaltel el 27 de noviembre de 2020.

⁴ El escrito de fecha 23 de diciembre, fue notificado a Euskaltel el 29 de diciembre de 2020.

- **15 de enero de 2021- Reitero de solicitud de interconexión de Dialoga**

Dialoga envía un nuevo burofax⁵ en el que reitera nuevamente su solicitud de interconexión en los mismos términos que sus peticiones anteriores, sin especificar ni proponer un precio para la citada interconexión.

- **23 de enero de 2021- Comunicación de tráficos por parte de Euskaltel**

Euskaltel señala a Dialoga que necesita el desglose de tráfico por tipo de servicio. Además, Euskaltel aporta los tráficos desde su red fija y móvil hacia Dialoga y operadores del Grupo Dialoga.

Por último, Euskaltel invita a Dialoga a enviar una propuesta de acuerdo de interconexión que incluya los condiciones económicas y técnicos expuestos.

TERCERO.- Resolución de 20 de enero de 2022 (CFT/DTSA/027/21)

Como se ha explicado, en el expediente CFT/DTSA/027/21 se abordó la petición de Dialoga de establecer una interconexión directa con Euskaltel, pues actualmente estos dos operadores se intercambian sus tráficos en interconexión indirecta a través de Telefónica (es decir, Telefónica es su operador de tránsito).

El expediente CFT/DTSA/027/21, que finalizó con la Resolución de 20 de enero de 2022, está íntimamente relacionado con el presente, pues la negociación de la apertura de la interconexión directa entre las partes también aborda los aspectos económicos de la misma.

Pues bien, en la Resolución de 20 de enero de 2022, la CNMC insta a Euskaltel a enviar a Dialoga, en el plazo de 15 días hábiles, una propuesta de AGI para la interconexión directa. Dicha propuesta de AGI debe incluir las condiciones económicas de los servicios interconectados. Asimismo, se concede a Dialoga y Euskaltel un plazo de dos meses desde la fecha de notificación para alcanzar un acuerdo⁶.

CUARTO.- Valoración de las negociaciones en relación con el precio de originación móvil para llamadas gratuitas (condiciones económicas bajo el modelo de interconexión directa)

En la resolución de un conflicto entre dos partes, una premisa fundamental para justificar una intervención del regulador es que las partes hayan negociado de buena fe y que, como resultado de esta negociación exista un desacuerdo manifiesto. Dicho de otro modo, que las partes implicadas hayan agotado todas las posibilidades de negociación.

De las negociaciones mantenidas entre Dialoga y Euskaltel, para el establecimiento de una interconexión directa, se desprende que estos dos operadores no han abordado la cuestión relativa a las condiciones económicas

⁵ Notificado a Euskaltel el 18 de enero de 2021.

⁶ El plazo de dos meses finaliza el 26 de marzo de 2022.

del futuro AGI. Es más, la propia Dialoga confirma en sus alegaciones que estas negociaciones aún no se han producido.

A este respecto, cabe destacar que Euskaltel y Dialoga han confirmado que no ha habido una propuesta concreta de los términos económicos que deben incluirse en un futuro AGI. Dialoga alega que *“se ha visto forzada a solicitar la intervención de esta Comisión mediante la presentación de un conflicto de interconexión en materia de interconexión sin que hasta la fecha Euskaltel haya proporcionado ninguna propuesta de AGI, ni de las condiciones económicas que serían aplicables –ni referente a los precios de originación móvil para llamadas gratuitas, ni para ningún otro servicio– ni haya dado continuidad a las negociaciones iniciadas por Dialoga, lo cual justifica la presentación de un conflicto de interconexión por parte de Dialoga y evidencia que Euskaltel no tiene voluntad negociadora.”*

Como se ha explicado, en la Resolución del conflicto de 20 de enero de 2022 se aborda la solicitud de Dialoga relativa al establecimiento de una interconexión directa con las redes fija y móvil de Euskaltel, mediante tecnología IP. En la citada Resolución se insta a Euskaltel, S.A. a enviar una propuesta de Acuerdo General de Interconexión (AGI), que permita la interconexión directa en tecnología IP entre sus redes fija y móvil y la red fija de Dialoga Servicios Interactivos, S.A. en condiciones razonables, en un plazo de 15 días desde la notificación de la Resolución. Asimismo, ambas partes dispondrán de dos meses para negociar el AGI, incluyendo los precios del servicio de originación móvil para llamadas gratuitas.

En definitiva, no se considera justificada, por tanto, la intervención de la CNMC en el marco del presente conflicto porque a) en la negociación mantenida por las partes no han tratado aún la cuestión del precio de originación móvil para las llamadas gratuitas y b) en la Resolución de 20 de enero ya se prevé un plazo de dos meses para que estos operadores negocien el AGI, incluyendo las condiciones económicas aplicables.

QUINTO.- Alegaciones al informe de audiencia

1. Objeto de conflicto y desestimación de las medidas

Alegaciones de los operadores

Dialoga no comparte la propuesta del informe de audiencia. El operador alega que el hecho de que en los burofaxes intercambiados con Euskaltel no se hiciera referencia de manera explícita al precio de originación respondía a una mera estrategia negociadora por parte de Dialoga. Es decir, Dialoga consideró que la mejor forma de negociar frente a la negativa de Euskaltel era, en primer lugar, solicitar la interconexión directa para luego, en segundo lugar, negociar las condiciones económicas.

Es por ello, que el operador expone que *“la ausencia de referencias al precio de originación en los burofaxes que se aportaron en el escrito de denuncia no*

pueden ser óbice para que la CNMC resuelva desfavorablemente la solicitud de intervención interpuesta por Dialoga”.

Por el contrario, Euskaltel manifiesta su conformidad con la propuesta de resolución del conflicto presentada en el informe de audiencia.

Respuesta de la CNMC

Esta Sala no puede aceptar la alegación presentada por Dialoga. Como bien sabe el operador, la CNMC puede intervenir en un conflicto entre partes cuando éstas han agotado las vías negociadoras, hecho que en el caso que nos ocupa no se ha producido. Dialoga ha confirmado que en ningún momento ha habido una propuesta económica para las llamadas de acceso gratuito. Es decir, los operadores no han empezado a negociar el precio de originación móvil a llamadas gratuitas.

Por otro lado, el hecho de que no exista una propuesta económica como elemento de una estrategia negociadora no puede ser compartido por esta Sala. La intervención de la CNMC en materia de conflictos debe estar motivada por un desacuerdo manifiesto y éste debe ser explícito. Dialoga solicita la intervención de manera preventiva ya que hasta la fecha no hay desavenencias justificadas relativas al precio de interconexión.

2. Cambio de circunstancias

Alegaciones de los operadores

Dialoga alega que la compra efectuada por Masmóvil de Euskaltel modifica sustancialmente las circunstancias del presente expediente. El operador considera que su petición inicial carece de sentido debido a este cambio de propiedad⁷ y solicita modificar su petición a esta nueva realidad.

En concreto, el operador expone que ya dispone de interconexión directa a través de tecnología IP con Masmóvil y este dispone de medios para poder encaminar el tráfico de Euskaltel a través de la referida interconexión. Por ello, Dialoga solicita a la CNMC que se conmine a Masmóvil a que en el plazo de 4 meses desde la resolución del expediente CFT/DTSA/027/21 encamine el tráfico de Euskaltel a través de la interconexión que recoge el acuerdo de 19 de noviembre de 2020 entre Dialoga y Masmóvil.

Respuesta de la CNMC

Dialoga ya ha realizado esta solicitud en el expediente CFT/DTSA/027/21. Por tanto, esta Sala se remite a la contestación a la misma establecida en la Resolución de 20 de enero, que indicaba:

⁷ Esta alegación también se ha realizado en el expediente CFT/DTSA/027/21.

“se mantiene la conclusión de instar a Euskaltel al envío de su propuesta de acuerdo de interconexión directa en IP con Dialoga, pudiendo Euskaltel incorporar la posibilidad de encaminar el tráfico en tránsito por el Grupo Masmóvil en lugar de por la interconexión directa, en función del resultado de su valoración. Es decir, Euskaltel podrá acompañar su propuesta con otras posibles alternativas a la interconexión directa que puedan resultar razonables para ambas partes.”

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 formulada por Dialoga en el marco del conflicto relativo a la determinación del precio de originación móvil para llamadas gratuitas que debería aplicar Euskaltel a Dialoga.

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.