

RESOLUCIÓN SOBRE EL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN PLANTEADO POR TELEFÓNICA CONTRA DIALOGA Y OPERA RELATIVO A LA MIGRACIÓN DE LA INTERCONEXIÓN A IP

(CFT/DTSA/281/22 INTERCONEXIÓN IP TELEFÓNICA Y GRUPO DIALOGA)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de noviembre de 2023

De acuerdo con la función establecida en el artículo 6.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

TABLA DE CONTENIDO

I. Antecedentes	3
Primero. Escrito de Telefónica	3
Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento	3
Tercero. Requerimientos de información	3
Cuarto. Trámite de audiencia.....	3
Quinto. Informe de la Sala de Competencia	4
II. Fundamentos jurídicos.....	4
Primero. Objeto del procedimiento	4
Segundo. Habilitación competencial	4
Tercero. Marco regulatorio	5
Cuarto. Interacciones entre Telefónica y Grupo Dialoga.....	6
Quinto. Análisis de las cuestiones planteadas en el conflicto.....	9
A. Sobre la obligación de Dialoga y Opera respecto de la interconexión IP	9
B. Sobre el acuerdo comercial de servicios de tránsito	11
C. Sobre las incidencias técnicas reiteradas de la interconexión TDM	14
D. Sobre el progreso de la migración del tráfico TDM a IP	16
Sexto. Conclusión	17

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de Telefónica

El 3 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) mediante el cual plantea conflicto de interconexión contra Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga) y Operadora de Telecomunicaciones OPERA, S.L. (en adelante, Opera), denominados conjuntamente en adelante Grupo Dialoga, por estar vinculados a dicho grupo empresarial¹. Telefónica solicita que se conmine a Grupo Dialoga a permitir la interconexión en IP de los servicios de terminación con Telefónica y se le obligue a migrar los tráficos cursados por la interconexión TDM a la nueva interconexión IP constituida entre Grupo Dialoga y Telefónica, que se encuentra plenamente operativa desde el 31 de mayo de 2022.

Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 10 de noviembre de 2022, se comunicó a los interesados, Telefónica, Dialoga y Opera, el inicio del presente procedimiento administrativo para la resolución del conflicto de interconexión planteado por Telefónica.

Con fecha 2 de diciembre de 2022, se recibieron sendos escritos de Dialoga y Opera mediante los que presentan sus alegaciones.

Tercero. Requerimientos de información

Con fecha 7 de diciembre de 2022, se requirió a las partes interesadas determinada información, necesaria para la resolución del procedimiento. El 3 y 20 de enero de 2023 se recibieron los escritos de respuesta a dicho requerimiento.

Con fecha 12 de abril de 2023, se requirió información adicional a Telefónica, recibándose el escrito de contestación de la interesada el 20 de abril de 2023.

Cuarto. Trámite de audiencia

El 25 de julio de 2023 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

¹ El Grupo Dialoga incluye, además de los operadores Dialoga y Opera, otros operadores como Incotel Ingeniería y Consultoría S.L., Incotel Servicios Avanzados S.L. e Internet Global Business S.L.

El 4 de septiembre tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito de Telefónica por el que presenta sus alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia. El 10 de octubre Telefónica remitió otro escrito en el que aporta información adicional sobre el estado de la migración de los tráficos entre Telefónica y Grupo Dialoga.

Dialoga y Opera no han presentado alegaciones.

Quinto. 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. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto resolver el conflicto de interconexión interpuesto por Telefónica frente a Dialoga y Opera (Grupo Dialoga), relativo a la migración de los tráficos cursados por la interconexión TDM hacia la interconexión IP establecida entre las partes.

Segundo. Habilitación competencial

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. En este sentido, tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a la CNMC “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre², y su normativa de desarrollo*”.

Según lo dispuesto en los artículos 28 y 100.2.j), de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), este organismo es competente para resolver los conflictos que se susciten, a petición de cualquiera de las partes interesadas, en relación con las obligaciones existentes en virtud de la presente Ley y su normativa de desarrollo entre operadores, entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión o entre operadores y proveedores de recursos asociados.

² En la actualidad, Ley 11/2022, de 28 de junio, de Telecomunicaciones.

Asimismo, los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC disponen que esta Comisión es competente para la resolución de conflictos entre 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 de conformidad con el 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.

Tercero. Marco regulatorio

El artículo 14.2 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 las resoluciones de mercados de terminación fija³ aprobadas por la CNMC, de acuerdo con las competencias de regulación ex ante de los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas dispuestas en el capítulo IV de la LGTel, Dialoga y Opera son operadores con peso significativo en el mercado de terminación de llamadas en sus respectivas redes fijas, por lo que tienen 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, la CNMC también puede imponer obligaciones a los operadores con independencia de su designación con poder significativo de mercado (PSM) en el mercado, en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo, incluyendo en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes cuando no lo hayan hecho, según lo estipulado en el artículo 14.7 de la LGTel.

³ 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).

Asimismo, la CNMC, en el marco de un conflicto entre operadores, puede imponer obligaciones vinculantes para las partes en la medida en que persigan los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel. No obstante, estas obligaciones deberán respetar los límites, requisitos y marco institucional establecidos en la LGTel y su normativa de desarrollo, tal como establece en su artículo 28.3.

Cabe destacar que el artículo 22 del Reglamento de mercados⁴ 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.

Cuarto. Interacciones entre Telefónica y Grupo Dialoga

Dialoga y Opera, ambos operadores de Grupo Dialoga, tienen establecidas interconexiones directas entre sus respectivas redes y la de Telefónica, basadas en la tecnología tradicional de conmutación de circuitos (TDM⁵). El tráfico de los demás operadores de Grupo Dialoga con Telefónica es vehiculado a través de dichas interconexiones⁶.

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

De acuerdo con la información aportada en el marco del presente procedimiento, se muestra a continuación la secuencia cronológica de intercambios de comunicaciones y situación de la interconexión entre Telefónica y los operadores Dialoga y Opera, desde la solicitud inicial de Telefónica de migración a IP de la interconexión TDM con Grupo Dialoga hasta el momento actual.

- **23 de diciembre de 2020: Solicitud de Telefónica a Dialoga de interconexión IP**

Mediante comunicación de fecha 23 de diciembre de 2020, Telefónica solicitó formalmente a Dialoga el establecimiento de una interconexión en tecnología IP entre sus respectivas redes. El 25 de enero de 2021 Telefónica reiteró, con

⁴ Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, vigente conforme a la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

⁵ Time-division multiplexing.

⁶ Según la información aportada por Telefónica, en su escrito de 3 de enero de 2023.

carácter urgente, su solicitud de interconexión IP y la migración de tráfico desde los enlaces TDM existentes.

- **11 de octubre de 2021: Aceptación de Dialoga a la interconexión IP**

Tras un primer rechazo de Dialoga a la solicitud⁷, y un nuevo reitiro por parte de Telefónica⁸, mediante correo electrónico de fecha 11 de octubre de 2021, Dialoga aceptó la solicitud de Telefónica de establecimiento de una interconexión IP entre sus redes y la adhesión a los términos y condiciones de la Oferta de Interconexión de Referencia en IP de Telefónica (OIR-IP).

- **16 de noviembre de 2021: Inicio del plazo de constitución del Pdl en IP**

Desde la aceptación de Dialoga de la interconexión IP, se mantuvieron contactos entre ambas partes que llevaron a establecer el inicio del cómputo del plazo de constitución o puesta en marcha del Punto de Interconexión -Pdl- en IP, con fecha 16 de noviembre de 2021.

- **25 de mayo de 2022: Solicitud de interconexión IP con Opera**

Telefónica solicitó formalmente el 25 de mayo de 2022 la interconexión IP con Opera, aunque entendía que la intención de Grupo Dialoga era incluir el tráfico de Opera en la interconexión IP con Dialoga⁹, debido a que el formulario de solicitud de alta del Pdl IP de Dialoga incluía los rangos de numeración titularidad de Opera. No consta respuesta por parte de Opera.

- **31 de mayo de 2022: Interconexión IP establecida con Dialoga**

El 31 de mayo de 2022 finalizaron las pruebas del servicio de voz sobre IP y de redundancia, por lo que desde esa fecha la interconexión IP entre Telefónica y Dialoga quedó funcionalmente establecida, aunque el tráfico siguió cursándose por la interconexión TDM preexistente.

- **Del 8 de marzo al 11 de octubre de 2022: Negociación infructuosa del acuerdo comercial de servicios de tránsito entre Telefónica y Dialoga**

La negociación del acuerdo de prestación por parte de Telefónica del servicio comercial de tránsito nacional -no regulado- se inició el 8 de marzo de 2022, con el envío de Telefónica del primer borrador por correo electrónico. Esta

⁷ Dialoga rechaza la solicitud, con fecha 24 de febrero de 2021, alegando que la interconexión TDM funciona y tiene suficiente capacidad, y que la migración a IP podría afectar el funcionamiento de los servicios de comunicaciones máquina a máquina (M2M).

⁸ Reitiro de la solicitud por parte de Telefónica, de fecha 17 de marzo de 2021.

⁹ Mediante el servicio denominado en la OIR-IP como “Servicio de Tránsito de otros operadores”.

negociación quedó bloqueada por un desacuerdo entre las partes sobre una cláusula relativa al tráfico hacia la numeración geográfica de Dialoga con origen en otros operadores interconectados con Telefónica, que esta última se niega a incluir como parte del acuerdo comercial de tránsito.

Como consecuencia, el plan de migración de la interconexión TDM a IP quedó bloqueado por parte de Dialoga, mientras Telefónica no incluyera dicha cláusula en el acuerdo comercial de tránsito.

La última comunicación de Telefónica hacia Dialoga, previa a la interposición del conflicto, tuvo lugar el 11 de octubre de 2022 mediante la remisión de un burofax en el que Telefónica garantiza que las llamadas entrantes hacia la red de Dialoga que sean entregadas a Telefónica por terceros operadores en virtud de la relación contractual entre las partes, serían debidamente cursadas y completadas, de acuerdo con la legalidad vigente y el principio de interoperabilidad de la LGTel, como se hace con todos los operadores.

- **3 de noviembre de 2022: Interposición del conflicto por Telefónica**

El 3 de noviembre de 2022, Telefónica planteó el presente conflicto de interconexión contra Grupo Dialoga para migrar los tráficos de la interconexión TDM a la interconexión IP establecida con Dialoga, operativa desde el 31 de mayo de 2022.

Telefónica basa su solicitud de intervención en (i) la obligación del Grupo Dialoga de ofrecer la interconexión IP por los mercados de terminación fija, habiendo pasado 5 meses desde que la interconexión IP fue establecida, sin que Grupo Dialoga haya accedido a realizar la migración del tráfico TDM a IP; (ii) la necesidad de migrar la interconexión a la tecnología IP por ser la solución más económica y eficiente; y (iii) porque no procede condicionar el cumplimiento de la obligación del Grupo Dialoga a la firma de un acuerdo comercial de servicios de tránsito por parte de Telefónica, en el que Dialoga pretende incluir una cláusula con la que Telefónica no está de acuerdo.

- **2 de diciembre de 2022: Alegaciones de Dialoga y Opera**

En sus alegaciones iniciales al conflicto, Dialoga señala que es Telefónica quien ha frenado el proceso de migración TDM a IP al negarse a incluir la cláusula en el acuerdo de tránsito, que para Dialoga es realmente importante, porque garantiza la terminación de las llamadas entrantes hacia su red que hayan sido entregadas en la red de Telefónica por terceros operadores.

Dialoga solicita (i) la inclusión de esta cláusula en el acuerdo de tránsito y (ii) que se investiguen las incidencias técnicas de los circuitos E1 de los Puntos de

Interconexión TDM abiertas con Telefónica desde el inicio del conflicto, ya que acusa a Telefónica de ocasionarlas con el objetivo de forzar la migración de la interconexión TDM a IP bajo unas condiciones que todavía no han sido pactadas.

Opera confirma que pretende aprovechar el acuerdo de servicios de tránsito en IP entre Dialoga y Telefónica, de manera que Dialoga actúe como operador de tránsito para el tráfico entre Opera y Telefónica, aunque también solicita que se obligue a Telefónica a mantener la conexión TDM con Opera para que terceros operadores del Grupo Dialoga -concretamente, el operador Contacta Serveis Avançats S.L.- puedan seguir utilizando dicha interconexión.

- **15 de febrero de 2023: Acuerdos entre Telefónica y Dialoga**

El 20 de enero de 2023, Dialoga comunica a esta Comisión que acepta la inclusión de la cláusula objeto de desacuerdo como parte de las condiciones de prestación asociadas al servicio de terminación del Acuerdo de Interconexión IP entre Telefónica y Dialoga (AGI IP), renunciando a su inclusión en el acuerdo comercial de servicios de tránsito.

En consecuencia, con fecha 15 de febrero de 2023, entra en vigor una adenda al Acuerdo General de Interconexión VoIP (AGI IP) entre Telefónica y Dialoga que incluye la cláusula por la que Telefónica garantiza que las llamadas hacia la red de Dialoga que sean entregadas a Telefónica por terceros operadores, en virtud de su respectiva relación contractual, serán debidamente cursadas y completadas de acuerdo con la legislación vigente. El acuerdo es mutuo, por lo que Dialoga garantiza el mismo tratamiento en su red. También en la misma fecha entra en vigor el acuerdo comercial de servicios de tránsito entre Telefónica y Dialoga.

- **17 de febrero de 2023: Inicio de la migración de la interconexión a IP**

Con fecha 17 de febrero de 2023, tiene lugar la reunión de coordinación de la migración a IP entre Telefónica y Dialoga, que inicia las distintas fases de migración de tráficos TDM a IP entre Grupo Dialoga y Telefónica.

Quinto. Análisis de las cuestiones planteadas en el conflicto

A. Sobre la obligación de Dialoga y Opera respecto de la interconexión IP

Los equipos e infraestructuras internas de la práctica totalidad de operadores fijos y móviles se basan en la 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 y evitar la conversión de las llamadas entre

distintas tecnologías. Así, en los mercados de terminación fija y móvil¹⁰ se impuso la obligación a todos los operadores de facilitar la interconexión en IP.

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 los 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, Dialoga y Opera están obligados (conforme al ya mencionado artículo 14.2 de LGTel) a valorar y negociar sus términos con Telefónica, tanto respecto al detalle técnico ligado al establecimiento de la interconexión IP, como respecto de las condiciones económicas de establecimiento de la interconexión y el procedimiento y plazos para su puesta en funcionamiento. Además, por su condición de operadores con peso significativo en el mercado de terminación fija, ambos operadores están obligados a facilitar la interconexión IP.

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.

La solicitud de Telefónica fue inicialmente rechazada por Dialoga, alegando que (i) la migración a IP podría perjudicar el funcionamiento de los servicios M2M, y que (ii) la interconexión TDM entre sus respectivas redes disponía de capacidad suficiente.

Dialoga no ha aportado ninguna evidencia respecto a la potencial inviabilidad técnica de los servicios M2M con la interconexión IP, y tampoco ha señalado la existencia de problemas de interoperabilidad de estos servicios en las interconexiones IP que la propia Dialoga ha establecido con otros operadores¹¹.

¹⁰ En la última revisión del mercado de terminación móvil, aprobado el 27 de abril de 2023, la CNMC consideró que este mercado no era susceptible de regulación ex ante y se suprimieron las obligaciones vigentes, una vez transcurrido un plazo de 6 meses desde publicación en BOE de dicha Resolución, excepto la supresión de mantener un sistema de contabilidad de costes -de aplicación inmediata-. Dado que la Resolución fue publicada en el BOE de 8 de mayo de 2023, la obligación de facilitar la interconexión en IP de los servicios de terminación móvil debe continuar vigente hasta el 9 de noviembre de 2023.

¹¹ Conflictos de interconexión IP interpuestos por Dialoga frente a Xfera Móviles, S.A. (CFT/DTSA/166/19), Telefónica Móviles España, S.A.U. (CFT/DTSA/011/21) y Euskaltel S.A. (CFT/DTSA/027/21).

Por otra parte, aunque la interconexión TDM esté correctamente dimensionada y sea operativa, esta tecnología se está quedando obsoleta frente a la funcionalidad y eficiencia de la tecnología IP. La propia Dialoga reconoció la obsolescencia de la tecnología TDM en los conflictos que interpuso ante la CNMC para que Telefónica Móviles S.A.U. y Euskaltel S.A. migrasen a IP¹¹. Al respecto, Telefónica señala que el uso de la tecnología TDM conlleva una serie de problemas, principalmente (i) la obsolescencia y antigüedad de los equipos, (ii) la falta de suministro de equipos y tarjetas y (iii) la pérdida del servicio de soporte y reparación de esta tecnología.

Por tanto, atendiendo a la obligación de facilitar la interconexión IP y dado que Dialoga ya dispone de interconexiones IP abiertas con otros operadores, la petición de interconexión IP de Telefónica es razonable y su negociación no puede ser rechazada por Dialoga.

Dialoga finalmente aceptó la petición de Telefónica el 11 de octubre de 2021, acogándose a las condiciones y términos de la oferta de interconexión OIR-IP de Telefónica para los servicios regulados de acceso y terminación, habiéndose establecido el Pdl IP en fecha 31 de mayo de 2022.

Es en la fase de migración del tráfico de la interconexión TDM a la interconexión IP en la que se produjeron las desavenencias entre las partes, debido a la negociación del acuerdo comercial de servicios de tránsito no regulados. Ahora bien, con independencia del resultado de esta negociación, el acuerdo para interconectarse en IP y el establecimiento del Pdl IP entre ambas redes implican necesariamente la migración de los servicios de tráfico acordados de TDM hacia la interconexión IP establecida, puesto que se trata de reemplazar una tecnología de interconexión por otra¹².

B. Sobre el acuerdo comercial de servicios de tránsito

Aunque el mercado de tránsito entre operadores es un mercado liberalizado, sin obligaciones regulatorias ex ante¹³, ello no es obstáculo para que la inclusión del servicio de tránsito en la interconexión IP deba ser convenientemente valorada

¹² Dialoga aceptó la adhesión a los términos y condiciones de la Oferta de Interconexión de Referencia en IP de Telefónica (OIR-IP). Esta oferta incluye los servicios de acceso y terminación. No se incluye en la OIR-IP el servicio de tránsito nacional, por estar desregulado.

¹³ Resolución de 1 de octubre de 2009 por la que se aprueba la revisión del mercado de los servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2009/184).

y negociada por las partes, puesto que forma parte de la obligación de negociar la interconexión, tal y como marca la legislación vigente.

Telefónica ya prestaba servicios comerciales de tránsito al Grupo Dialoga en TDM, y la migración de todos los tráficos a la tecnología IP permite aumentar el volumen de tráfico intercambiado entre las redes, consiguiendo así una mayor eficiencia de la interconexión mutua, siempre que las condiciones económicas de facturación de los servicios no desincentiven la migración.

Telefónica y Dialoga estaban de acuerdo en negociar los servicios comerciales de tránsito que prestaría Telefónica a Dialoga, e incluir dichos tráficos en la interconexión IP. Sin embargo, esta negociación y toda la migración del tráfico TDM a IP quedaron bloqueadas por el desacuerdo mutuo en relación con una nueva cláusula inexistente en el acuerdo vigente de tránsito en TDM, pero que Dialoga exigía incorporar al acuerdo de tránsito en IP.

Esta cláusula se refiere a la obligación de que Telefónica termine en la red de Dialoga las llamadas hacia la numeración geográfica de Dialoga, que hayan sido entregadas en la red de Telefónica por terceros operadores a los que Telefónica presta el servicio de tránsito. La redacción inicial de la cláusula era:

“Sin perjuicio de lo anterior, las llamadas a numeración geográfica operada por DIALOGA o por operadores aparaguados bajo la red de DIALOGA originadas en usuarios de terceros operadores que tengan un contrato de tránsito por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, serán terminadas en dicha numeración geográfica de DIALOGA o de operadores aparaguados bajo la red de DIALOGA en los términos acordados en el AGI IP entre TELEFÓNICA DE ESPAÑA y DIALOGA.”

Telefónica rechaza esta cláusula porque no se corresponde con un servicio de tránsito que Telefónica preste a Dialoga. Mientras que Dialoga la considera de especial trascendencia para garantizar la terminación de las llamadas entrantes hacia su red desde terceros operadores interconectados con Telefónica.

Al respecto, se ha de señalar en primer lugar que la terminación de llamadas en numeración geográfica está regulada¹⁴, pero el servicio de tránsito se presta en condiciones de libre mercado. Por tanto, Telefónica no tiene ninguna obligación de prestación de dicho servicio.

¹⁴ Desde el 1 de julio de 2021 la tarifa de terminación está fijada en 0,07 céntimos de Euro/min por el Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020 por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión.

En segundo lugar, no es el operador de terminación, sino que es el operador origen de la llamada a numeración geográfica el que contrata y es responsable de abonar el servicio de tránsito y la terminación fija regulada, siendo el operador de tránsito el encargado de vehicular dicho tráfico al operador de terminación y transferirle el pago de la tarifa de terminación fija regulada.

Por consiguiente, no se considera razonable que esta cláusula deba formar parte del acuerdo sobre el servicio de tránsito que Telefónica prestaría a Dialoga, puesto que su contenido debería estar incluido en el servicio de tránsito hacia numeración geográfica que Telefónica presta a los operadores interconectados origen de las llamadas, a los que Telefónica debe asegurar que dichas llamadas sean correctamente entregadas en la red de Dialoga.

Con respecto a la preocupación de Dialoga por garantizar la terminación de estas llamadas en su red, la propia operadora y Telefónica han señalado que no disponen de cláusulas similares en sus acuerdos de interconexión IP o TDM con ningún operador de terminación, ni tampoco han manifestado la existencia de problemas, quejas o reclamaciones ligados al encaminamiento de llamadas a su numeración geográfica desde terceros operadores.

Requerida al respecto, Telefónica manifiesta que sólo en el caso de que no exista un acuerdo comercial de tránsito con el operador que entrega las llamadas, las llamadas no podrían progresar y se perderían, puesto que su encaminamiento no estaría abierto en interconexión. Pero siempre que este acuerdo de tránsito exista, Telefónica debe encaminar correctamente dicho tráfico. Así pues, toda llamada entregada en la red de Telefónica por un operador que haya contratado su servicio de tránsito a numeración geográfica debe ser encaminada por Telefónica hasta el Pdl del operador destinatario de la numeración geográfica.

Por otra parte, el texto del modelo de AGI de la OIR-IP, aprobado por la CNMC, para el servicio de terminación, hace referencia a que Telefónica debe entregar las llamadas de los clientes conectados físicamente a su red a través de los Pdl's previamente establecidos con el operador de terminación interconectado. Sin embargo, no existe referencia alguna respecto a la entrega de llamadas que hubieran sido recibidas en la red de Telefónica desde terceros operadores.

Ahora bien, aunque no haya existido nunca conflictividad al respecto y no haya sido necesario incorporar este flujo de tráfico en las condiciones del AGI de las ofertas reguladas de interconexión de Telefónica, podría ser incluido como parte de las condiciones de entrega de llamadas del servicio de terminación, en el marco del Acuerdo de Interconexión entre las partes. Este aspecto fue incluido en el requerimiento a Telefónica y Dialoga para recabar su opinión y finalmente, con fecha 15 de febrero de 2023, Telefónica y Dialoga acordaron la entrada en vigor de la siguiente adenda al Acuerdo General de Interconexión VoIP (AGI IP):

[INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFONICA, DIALOGA Y OPERA]

[FIN CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFONICA, DIALOGA Y OPERA]

En la misma fecha entró en vigor el acuerdo comercial de servicios de tránsito entre Telefónica y Dialoga, sin dicha cláusula, y se desbloqueó el proceso de migración a IP, que se inició dos días más tarde -el 17 de febrero de 2023-.

C. Sobre las incidencias técnicas reiteradas de la interconexión TDM

En su escrito de alegaciones de 2 de diciembre de 2022, Dialoga acusó a Telefónica de provocar deliberadamente una serie de incidencias técnicas de los circuitos de la interconexión TDM, con el objetivo de forzar la migración de la interconexión TDM a IP, pero sin aportar evidencia alguna.

Requerida al respecto, Telefónica aportó el volumen de incidencias abiertas a Telefónica en circuitos TDM por todos los operadores desde enero de 2021 hasta diciembre de 2022, junto a sus tiempos medios de resolución, así como las averías abiertas por Telefónica al resto de operadores.

[INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFÓNICA, DIALOGA Y OPERA]

[FIN CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFÓNICA, DIALOGA Y OPERA]

En base a la información aportada por Telefónica, y dado que Dialoga no ha aportado ningún dato que avale su acusación, no se ha observado evidencia de que Telefónica haya provocado fallos en la interconexión TDM con Grupo Dialoga de forma deliberada. Por consiguiente, no se observan fundamentadas las acusaciones de Dialoga respecto a una potencial actuación en la interconexión TDM por parte de Telefónica, para forzar la migración a IP.

Asimismo, se recuerda que el objetivo prioritario de los operadores ante fallos en la interconexión y posibles pérdidas de servicio para los usuarios debe ser el de su pronta resolución, por lo que ambos operadores -el que detecta y abre la incidencia y el que tiene que resolverla- deben comunicarse y colaborar en su resolución, facilitando información al respecto y realizando las pruebas conjuntas que sean necesarias.

D. Sobre el progreso de la migración del tráfico TDM a IP

El 17 de febrero de 2023 tuvo lugar una reunión de coordinación entre Grupo Dialoga y Telefónica, que inició el proceso de la migración de tráficos TDM a IP entre sus redes.

Requerida al respecto, el 20 de abril de 2023 Telefónica informó a esta Comisión sobre el plan de migración del tráfico TDM a IP entre las redes de Grupo Dialoga y Telefónica y el estado de su ejecución, y confirmó también que los operadores del Grupo Dialoga -incluido Opera- utilizarían la interconexión IP establecida entre Dialoga y Telefónica. Así, la interconexión TDM existente entre Opera y Telefónica se podrá cerrar y su tráfico será vehiculado a través de la interconexión IP con Dialoga.

[INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFÓNICA, DIALOGA Y OPERA]

[FIN CONFIDENCIAL EXCEPTO TELEFÓNICA, DIALOGA Y OPERA]

Posteriormente Telefónica ha informado a esta Comisión, en su escrito de 10 de octubre de 2023, que el 100% de los tráficos en interconexión entre Telefónica y Grupo Dialoga han sido migrados a la interconexión IP de acuerdo con la planificación prevista, y solo queda pendiente de finalización la última fase de cierre de la interconexión TDM entre Dialoga y Opera con Telefónica.

Por consiguiente, se observa que los trabajos de migración de tráficos de la interconexión TDM a IP han sido completados y solamente falta por completar la última fase de preparación del cierre y completo apagado de la interconexión TDM entre Telefónica y Grupo Dialoga.

Sexto. Conclusión

Sobre la solicitud de Telefónica en el presente expediente, por la que se solicitaba la intervención de la CNMC para obligar a Dialoga y Opera -operadores del Grupo Dialoga- a facilitar la interconexión IP y migrar la interconexión, se considera que la petición en gran medida ya ha sido atendida por parte de ambos operadores. Así, Dialoga ha formalizado con Telefónica el AGI para la interconexión directa de sus redes con tecnología IP y se ha establecido el Punto de Interconexión IP. Asimismo, se ha pactado un plan de migración, entre Telefónica, Dialoga y Opera, para migrar todo el tráfico de ambas interconexiones hacia la interconexión IP establecida entre Dialoga y Telefónica

y proceder al cierre de las interconexiones TDM entre Dialoga y Opera con Telefónica, todo ello de mutuo acuerdo y según las condiciones negociadas entre las partes.

En el trámite de audiencia solo se han recibido las alegaciones de Telefónica, que estaba de acuerdo con el resultado de la instrucción del conflicto. Ahora bien, también ha aportado información actualizada sobre el progreso de la migración y se observa que los trabajos de migración del tráfico TDM hacia la interconexión IP han sido completados y solo están pendientes de ejecución los trabajos de cierre de la interconexión TDM entre las redes de Grupo Dialoga y Telefónica.

Teniendo en cuenta lo anterior, ya solo es necesario establecer un plazo para que se pueda proceder a dicho cierre de la interconexión TDM. Al respecto, resulta suficiente un plazo de dos meses, contado desde la fecha de notificación de la resolución.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Instar a Dialoga Servicios Interactivos, S.A., Operadora de Telecomunicaciones OPERA, S.L y Telefónica de España, S.A.U. a finalizar el cierre de la interconexión TDM entre sus respectivas redes en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de notificación de la resolución del presente procedimiento.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, Dialoga Servicios Interactivos, S.A., Operadora de Telecomunicaciones OPERA, S.L y Telefónica de España, S.A.U., haciéndoles saber que el mismo pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra él recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.