

## **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN DIRECTA INTERPUESTO POR MAS IP TI, S.L. CONTRA XFERA MÓVILES, S.L.**

(CFT/DTSA/013/23)

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 21 de marzo de 2024

De acuerdo con la función establecida en los artículos 6.4 y 12.1.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resuelve:

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES DE HECHO .....</b>	<b>3</b>
<b>Primero. Escrito de solicitud de conflicto .....</b>	<b>3</b>
<b>Segundo. Notificaciones de MAS IP al Registro de Operadores.....</b>	<b>3</b>
<b>Tercero. Asignación del código de operador de portabilidad.....</b>	<b>3</b>
<b>Cuarto. Requerimiento de información a MAS IP.....</b>	<b>3</b>
<b>Quinto. Comunicación del inicio del procedimiento y requerimientos de información .....</b>	<b>4</b>
<b>Sexto. Contestaciones al requerimiento de información .....</b>	<b>4</b>
<b>Séptimo. Escrito adicional de Xfera .....</b>	<b>4</b>
<b>Octavo. Escritos adicionales de MAS IP.....</b>	<b>4</b>
<b>Noveno. Declaración de confidencialidad .....</b>	<b>4</b>
<b>Décimo. Trámite de audiencia a los interesados .....</b>	<b>5</b>
<b>Undécimo. Informe de la Sala de Competencia.....</b>	<b>5</b>
<b>II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....</b>	<b>5</b>
<b>Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable.....</b>	<b>5</b>
<b>III. FUNDAMENTOS JURIDICOS MATERIALES .....</b>	<b>6</b>
<b>Primero. Regulación aplicable a la interconexión.....</b>	<b>6</b>
<b>Segundo. Cuestiones planteadas y resumen de las negociaciones .....</b>	<b>8</b>
<b>Tercero. Valoración de la razonabilidad de la solicitud de interconexión directa.....</b>	<b>13</b>
<b>Resuelve.....</b>	<b>17</b>

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero. Escrito de solicitud de conflicto

El 13 de febrero de 2023, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de MAS IP TI, S.L. (MAS IP) planteando un conflicto frente a Xfera Móviles, S.A.U. (Xfera) para alcanzar un acuerdo de interconexión en IP.

Adjunto a dicho escrito, MAS IP aportó copia de (i) dos burofaxes enviados a Xfera, los días 17 y 30 de enero de 2023, mediante los que solicitaba formalmente el inicio de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de interconexión entre ambos operadores, sin más información al respecto, (ii) la contestación por burofax de Xfera de 2 de febrero de 2023 y (iii) los dos correos electrónicos intercambiados entre ambos operadores.

### Segundo. Notificaciones de MAS IP al Registro de Operadores

Posteriormente, los días 23 y 28 de febrero de 2023, MAS IP notificó al Registro de Operadores las actividades de comunicaciones electrónicas consistentes en la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público y la explotación de una red pública de comunicaciones electrónicas, respectivamente<sup>1</sup>.

### Tercero. Asignación del código de operador de portabilidad

El 1 de marzo de 2023, la CNMC asignó a MAS IP el código de operador de portabilidad (NRN<sup>2</sup>) 890<sup>3</sup>.

### Cuarto. Requerimiento de información a MAS IP

El 3 de marzo de 2023, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC requirió a MAS IP que aportase determinada información necesaria para el conocimiento de la solicitud realizada y la apertura del expediente, de conformidad con el artículo 73.1 de la LPAC<sup>4</sup>.

Los días 3 y 27 de marzo de 2023, MAS IP aportó la información requerida y los correos electrónicos intercambiados entre las partes.

---

<sup>1</sup> Véanse expedientes RO/DTSA/0130/23 y RO/DTSA/0148/23.

<sup>2</sup> Por sus siglas en inglés, *Network Routing Number*.

<sup>3</sup> Expediente NUM/DTSA/3060/23.

<sup>4</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

## **Quinto. Comunicación del inicio del procedimiento y requerimientos de información**

El 2 de mayo de 2023, la DTSA comunicó a los interesados (MAS IP y Xfera) el inicio del procedimiento administrativo para la resolución del conflicto de interconexión planteado por MAS IP, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 21.3 y 21.4, párrafo segundo, de la LPAC.

Asimismo, por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos y para la resolución del procedimiento y al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC, se requirió a los operadores interesados determinada información.

## **Sexto. Contestaciones al requerimiento de información**

Los días 4 y 22 de mayo de 2023, MAS IP y Xfera<sup>5</sup> contestaron al requerimiento de información mencionado en el antecedente anterior.

## **Séptimo. Escrito adicional de Xfera**

El 28 de julio de 2023, Xfera informó a la CNMC de que (i) las negociaciones para la interconexión directa estaban interrumpidas desde el mes de abril y (ii) MAS IP le estaba solicitando la entrega de todo su tráfico telefónico a través de los servicios de tránsito con Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica); por lo que la interoperabilidad de los servicios entre los dos operadores estaría garantizada.

## **Octavo. Escritos adicionales de MAS IP**

Los días 13 y 27 de septiembre y 9, 13, 17 y 18 de octubre de 2023, MAS IP aportó nuevos escritos mediante los que informa sobre su modelo de negocio e interés en reiniciar las negociaciones con Xfera y aporta información sobre la evolución de las negociaciones.

## **Noveno. Declaración de confidencialidad**

El 23 de enero de 2024, la DTSA declaró la confidencialidad de determinada información aportada por los operadores interesados en el seno del presente procedimiento.

---

<sup>5</sup> La DTSA concedió, el 5 de mayo de 2023, una ampliación del plazo inicialmente concedido por tres (3) días hábiles adicionales para contestar al requerimiento de información.

## **Décimo. Trámite de audiencia a los interesados**

El 5 de febrero de 2024, la DTSA dio traslado de su informe en el trámite de audiencia a los operadores interesados, otorgándoles un plazo de diez días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC.

Tras una concesión de ampliación de plazo a Xfera, el 23 de febrero de 2024, esta compañía presentó alegaciones al trámite de audiencia, mostrándose conforme con las conclusiones del informe de la DTSA. MAS IP no ha realizado alegaciones al trámite de audiencia.

## **Undécimo. 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)<sup>6</sup> y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de Hecho les son de aplicación los siguientes

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

### **Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable**

Las competencias de la CNMC para intervenir en este procedimiento resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. En este sentido, el artículo 6 de la LCNMC señala que este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a estos efectos “*resolver los conflictos en los mercados de comunicaciones electrónicas a los que se refiere el artículo 12.1.a) de la presente Ley*” y “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>7</sup>, y su normativa de desarrollo*”.

Asimismo, los artículos 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), facultan a la CNMC a resolver los conflictos en los

---

<sup>6</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

<sup>7</sup> Actualmente, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

mercados de comunicaciones electrónicas, 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.

En el ejercicio de esta función, la CNMC está habilitada para supervisar la actuación de los operadores, entre otras cuestiones, para garantizar el equilibrio contractual entre las partes y salvaguardar un interés general, como es el del acceso y la interconexión de las redes en condiciones no discriminatorias, transparentes, proporcionadas y basadas en criterios objetivos, en interés de todos los usuarios, los cuales constituyen intereses generales dignos de protección que justifican la actuación de esta Comisión.

El presente procedimiento tiene por objeto analizar la solicitud de interconexión directa en IP realizada por MAS IP para alcanzar un acuerdo con Xfera, solicitud por la que ha interpuesto un conflicto ante este organismo.

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 de lo previsto en 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 conocer y resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNM.

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

### **III. FUNDAMENTOS JURIDICOS MATERIALES**

#### **Primero. Regulación aplicable a la interconexión**

La interconexión de redes es un instrumento o elemento imprescindible para garantizar la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas entre operadores y la comunicación de los usuarios finales entre sí o acceder a servicios prestados por otros operadores, en un contexto de competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

Así, si con carácter general las negociaciones entre los operadores están presididas por el principio de libertad de pactos -según el artículo 14.3 de la LGTel, “*no existirán restricciones que impidan que los operadores negocien entre sí acuerdos de acceso e interconexión*”-, el actual marco legislativo de las comunicaciones electrónicas (artículo 14.2 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.

De forma adicional, el artículo 22.2 del Reglamento de mercados<sup>8</sup> establece que los acuerdos de interconexión se formalizarán 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.

Con carácter general, la interconexión directa entre dos operadores sirve para cursar los tráficos de terminación en numeración geográfica y/o móvil, numeración de tarifas especiales, numeración corta (servicios de emergencia, servicios de atención e información ciudadana, servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, etc.) y numeración de servicios vocales nómadas.

El mercado de terminación de llamadas en una red fija está sometido a regulación ex ante<sup>9</sup>. Xfera, como operador del grupo MasMovil, tiene poder significativo en el mercado de terminación de llamadas en su red fija<sup>10</sup>, por lo que tiene la obligación de satisfacer las solicitudes razonables de acceso a su red para poder terminar las llamadas vocales en numeración geográfica, cualquiera que sea el origen de la llamada (fijo, móvil u otro tipo de numeración nacional e internacional) y cualquiera que sea la tipología de acceso (par de cobre, cable, fibra, acceso inalámbrico, etc.) y tecnología de voz utilizada así como la forma de interconexión (TMD o IP).

Por su parte, el mercado de terminación de llamadas en redes móviles no está sujeto actualmente a regulación ex – ante nacional<sup>11</sup>, porque se considera que

---

<sup>8</sup> Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

<sup>9</sup> Resolución de 25 de julio de 2019 por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitadas 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).

<sup>10</sup> Apartado IV de la Resolución de 25 de julio de 2019. Xtra Telecom, S.A. (operador del Grupo Másmovil) está declarado en la resolución como operador con poder significativo de mercado y subasigna la numeración geográfica a Xfera para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Xfera está inscrito como prestador del servicio telefónico disponible al público, pero no tiene asignada numeración geográfica o vocal nómada asignada.

<sup>11</sup> Véase expte. Núm. ANME/DTSA/002/22.

tiende hacia una situación de competencia efectiva y que el Reglamento de la Eurotarifa<sup>12</sup> garantiza un precio de terminación en numeración móvil competitivo<sup>13</sup>.

En concreto, dicho reglamento establece la tarifa única máxima que todos los operadores de la UE que ofrecen los servicios de terminación fija y de terminación móvil (esto es, los OMR<sup>14</sup> y los OMVC<sup>15</sup>) pueden aplicar. La tarifa única máxima de terminación fija en la UE es de 0,07 c€/min; mientras que, el precio de terminación móvil en 2023 era de 0,4 c€/min y a partir del 1 de enero de 2024, la tarifa única máxima de terminación móvil en la UE está regulada en 0,2 c€/min, calculada conforme al modelo BU-LRIC puro que establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, en su artículo 75 y Anexo III.

Respetando el principio de mínima intervención que sustenta el marco regulatorio vigente, esta Comisión está facultada para intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, en aras de la consecución de los objetivos del artículo 3 de la LGTel -ver art. 28 del mismo texto legal-. Asimismo, de conformidad con el artículo 14.5 de la LGTel, en su intervención, la CNMC garantizará “*la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios*”. Tal como establece el apartado 8 del mismo artículo 14, 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.

## **Segundo. Cuestiones planteadas y resumen de las negociaciones**

La solicitud de conflicto de MAS IP tiene por objeto el establecimiento de una interconexión de redes directa con Xfera y que dicha interconexión se realice con tecnología IP.

La interconexión de los servicios y los tráficos entre Xfera y MAS IP se puede garantizar a través de la interconexión directa entre las redes de los operadores o

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> En consecuencia, en su Resolución de 27 de abril de 2023, la CNMC acordó desregular el mercado de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales en España (ANME/D TSA/002/22/M2-2014).

<sup>14</sup> Operadores Móviles de Red

<sup>15</sup> Operadores Móviles Virtuales Completos

a través de los tránsitos con un tercer operador. Ambos mecanismos permiten garantizar la obligación de interoperabilidad de servicios y tráficos.

Tal como afirma Xfera, en el momento actual, la interoperabilidad de los tráficos y servicios entre MAS IP y Xfera está garantizada a través del servicio de tránsito con Telefónica:

- MAS IP ha venido prestando el servicio telefónico fijo disponible al público en la modalidad de reventa, desde noviembre de 2013<sup>16</sup>; disponiendo de numeración subasignada de Aire Networks, S.L. (Aire Networks), operador responsable de garantizar el control de las llamadas y la interconexión con otros operadores. Sin embargo, MAS IP ha pasado de revendedor a operador prestador del servicio telefónico fijo disponible al público, migrando la numeración subasignada de Aire Networks hacia su propia red.
- En 2023, MAS IP se inscribió en el Registro de Operadores para la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público (24 de febrero de 2023)<sup>17</sup> y la explotación de una red pública fija de comunicaciones electrónicas (20 de marzo de 2023)<sup>18</sup>; con posterioridad a la solicitud del presente conflicto.

En el marco del segundo procedimiento de notificación RO/DTSA/0148/23, MAS IP afirmó que tiene un acuerdo de interconexión directa en IP con Telefónica a través de dos puntos de interconexión (PDI), que le permite tanto la terminación de las llamadas originadas por clientes de Telefónica hacia numeración de MASIP y viceversa, como el tránsito a otros operadores.

- Según consta en el Registro de Numeración, la CNMC asignó a MAS IP (i) el 1 de marzo de 2023 el código de operador de portabilidad 890; (ii) el 20 de julio de 2023<sup>19</sup> numeración geográfica en cuatro provincias (Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia) y (iii) el 9 de octubre de 2023<sup>20</sup> un bloque de numeración de red inteligente 900 para la prestación del servicio de cobro revertido automático. El 7 de noviembre de 2023 se resolvió cancelar la autorización de subasignación de los subbloques de numeración a MAS IP,

---

<sup>16</sup> Expedientes RO/DTSA/2013/2307 y RO/DTSA/0016/20.

<sup>17</sup> Expediente RO/DTSA/0130/23.

<sup>18</sup> Expediente RO/DTSA/0148/23.

<sup>19</sup> Expediente NUM/DTSA/3215/23.

<sup>20</sup> Expediente NUM/DTSA/3306/23.

dando un plazo de dos meses desde esta fecha para que MAS IP y Aire Networks pudieran realizar la migración de las numeraciones subasignadas a la red de MAS IP, que todavía quedaban pendientes, y la cancelación pudiera hacerse efectiva<sup>21</sup>.

En virtud de la regulación existente, Xfera está obligada a analizar la razonabilidad de la solicitud de interconexión directa en IP de MAS IP, debiendo negociar ambos operadores de buena fe, de forma que ambas partes puedan beneficiarse del establecimiento de dicha interconexión directa.

Se muestra, a continuación, la secuencia cronológica de las comunicaciones intercambiadas entre las partes a contar desde la solicitud inicial de MAS IP:

- **18 y 30 de enero de 2023: burofaxes de MAS IP**

En dichas fechas, MAS IP solicita a Xfera, mediante correo electrónico y sin concreción de detalles adicionales, que le envíe las condiciones para alcanzar un acuerdo de interconexión directa.

- **2 de febrero de 2023: burofax de Xfera y correos electrónicos**

Xfera contesta a MAS IP que en la página web de la CNMC no consta que MAS IP tenga asignados recursos públicos de numeración y solicita que se le aclare qué servicios de interconexión tiene intención de contratar.

Ese mismo día, MAS IP solicita a Xfera la apertura de la interconexión de sus redes, muestra su interés en avanzar la negociación de un AGI y solicita los requerimientos técnicos para la interconexión.

Xfera contesta mediante correo electrónico a MAS IP informándole de los siguientes aspectos: (i) los precios de terminación son los regulados; (ii) propone trasladar **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** los costes de implementación y mantenimiento de la interconexión a MAS IP porque la situación no es recíproca entre ambos operadores, (iii) propone la constitución de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. El resto de las condiciones técnicas de la interconexión IP es muy similar a la OIR IP.

Xfera señala que **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. Por lo que, aún el caso de firmarse el AGI y acordarse todos los puntos, la ejecución del AGI se realizaría **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

---

<sup>21</sup> Expediente NUM/DTSA/3304/23.

MAS IP contesta que, debido al escenario planteado, va a solicitar la intervención de la CNMC en este tema.

- **3 de febrero de 2023: correo electrónico de MAS IP**

MAS IP comunica a Xfera que sólo necesita **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** Pdl para interconectarse en modalidad de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ....]**. Asimismo, MAS IP considera que los plazos contemplados por Xfera le parecen excesivos ya que, a su entender, la interconexión puede estar lista en 120 días.

- **13 de febrero de 2023: correo electrónico de Xfera y MAS IP**

Xfera solicita a MAS IP información sobre sus volúmenes de tráfico presentes y estimaciones futuras en ambas direcciones.

Ese mismo día, MAS IP remite sus datos de tráfico aproximados; concretamente **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. Este operador también solicita información acerca de (i) los costes de la interconexión, (ii) los plazos para interconectar las redes y (iii) acordar los Pdl.

- **20 de febrero de 2023: correo de MAS IP**

MAS IP quiere avanzar en la negociación del AGI.

- **24 de febrero de 2023: correo electrónico de Xfera**

Xfera manifiesta que los volúmenes de tráfico remitidos son muy bajos, teniendo en cuenta que MAS IP no tiene clientes móviles<sup>22</sup>; por lo que la interconexión no tiene ningún beneficio para ellos (Xfera) y el ahorro de los costes de tránsito es **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. No obstante, Xfera informa de que está recopilando información de sus partners externos para el establecimiento y mantenimiento de la interconexión y que, en cuanto la tenga, se la pasará a MAS IP.

- **1 de marzo de 2023: correo electrónico de MAS IP**

MAS IP comunica que ya tiene asignado NRN.

- **8 de septiembre de 2023: reinicio de las negociaciones por MAS IP**

MAS IP retoma el contacto con Xfera porque está interesado en alcanzar un acuerdo de interconexión con dicha empresa. Este operador comunica a Xfera que quiere que la interconexión se realice mediante la conexión de sus respectivos

---

<sup>22</sup> MAS IP no está inscrito en el Registro de Operadores como un operador móvil virtual completo ni como prestador de servicios (revendedor móvil).

**[CONFIDENCIAL TERCEROS ...<sup>23</sup>]**, de manera que, a su entender, el coste de tal implementación es prácticamente el de la configuración de los **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...<sup>24</sup>]** atendiendo a su volumen de tráfico.

MAS IP informa de que su numeración geográfica subasignada ya ha sido migrada a su NRN y que también tiene numeración geográfica asignada. Además, sus datos de tráfico han aumentado de la siguiente manera: **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. Este operador manifiesta que está interesado en cursar tráfico a numeración de red inteligente y que ya no está interesado en prestar servicio de información de consulta telefónica de números de abonado a través de numeración 118AB.

- **26 de septiembre de 2023: correo electrónico por Xfera**

MAS IP pregunta sobre la oferta del AGI.

- **6 de octubre de 2023: correo electrónico de MAS IP**

MAS IP se pone de nuevo en contacto con Xfera para informarle de que está negociando con un tercer operador (que no especifica) la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y que se compromete a cursar un volumen de tráfico de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** de minutos al mes. MAS IP indica que una parte de ese tráfico tendrá como destino Xfera; por lo que insta a avanzar en la formalización de un AGI.

- **16 de octubre de 2023: correo electrónico de Xfera**

Xfera confirma su posición en la negociación del AGI: como **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** por establecer una interconexión directa, quiere trasladar **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** el coste de establecimiento y mantenimiento a MAS IP.

Xfera cuantifica los siguientes costes de establecimiento, operatividad y mantenimiento de la interconexión directa:

**[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

Si MAS IP está de acuerdo, Xfera le pasará el correspondiente AGI.

- **17 de octubre de 2023: correo electrónico de MAS IP**

---

<sup>23</sup> Siglas en inglés de *Session Border Controller*. Un SBC es un dispositivo que se implementa en el límite entre las redes públicas de comunicaciones vocales.

<sup>24</sup> **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

MAS IP no está de acuerdo con la oferta económica recibida; señalando que (i) no tiene la obligación de asumir **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** el coste de establecimiento y mantenimiento de la interconexión y (ii) el coste de la interconexión con Telefónica fue de unos **[CONFIDENCIAL TERCEROS ....]**. Asimismo, informa de sus costes de interconexión y solicita a Xfera que recalcule los costes atendiendo a las características de un proyecto pequeño como el suyo.

No consta en la documentación obrante en el expediente ningún avance adicional en la negociación entre ambos operadores. No obstante, durante el trámite de audiencia, Xfera ha afirmado que *“las partes están negociando actualmente la formalización del AGI como los aspectos técnicos de la interconexión”*.

### **Tercero. Valoración de la razonabilidad de la solicitud de interconexión directa**

Con carácter previo, es preciso indicar que la solicitud de MAS IP de intervención de la CNMC se considera prematura. En este sentido, se observa que la comunicación formal de MAS IP a Xfera para alcanzar un acuerdo de interconexión directa no fue suficientemente concreta. Cabe señalar también que MAS IP no constaba, en ese momento, inscrito en el Registro de Operadores para explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas o prestar el servicio telefónico fijo disponible al público. Tampoco tenía NRN y numeración geográfica o de red inteligente asignada por la CNMC. Así, al inicio de las negociaciones con Xfera, MAS IP actuaba como revendedor del servicio telefónico fijo disponible al público y, para ello, hacía uso de la numeración subasignada de Aire Networks.

A la vista de las negociaciones llevadas a cabo por las partes, Xfera no se niega a abrir la interconexión directa con MAS IP. A tal efecto, Xfera ha afirmado en el trámite de audiencia que *“siempre ha tenido plena disposición a negociar los aspectos técnicos, económicos y jurídicos de la interconexión con MAS IP”*. Sin embargo, Xfera entiende que tal interconexión no está justificada por la baja volumetría de datos de tráfico entre operadores. Por este motivo, Xfera propone que MAS IP asuma la totalidad del coste de establecimiento, mantenimiento y operatividad de la interconexión porque es el principal beneficiario de la interconexión directa de las dos redes. A tal efecto, Xfera ha presentado su oferta económica a MAS IP con el siguiente detalle: (i) coste de establecimiento de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** y (ii) coste de mantenimiento **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. Por su parte, MAS IP no está dispuesto a asumir todo este coste y ha solicitado a Xfera reconsiderar tales importes sobre la base de sus costes.

Tal como ha señalado en ocasiones anteriores la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC -ver por todas su Resolución de 20 de enero de 2022, que pone fin a

un conflicto de interconexión directa en IP<sup>25</sup>-, la determinación de los servicios de tráfico es un aspecto fundamental de la negociación bilateral del AGI, del que depende la definición precisa de la interconexión, sus condiciones técnicas y económicas y el análisis de su razonabilidad. En particular, la razonabilidad de una solicitud de interconexión dependerá del **(i)** total de costes ligados al establecimiento y mantenimiento de la infraestructura de interconexión soportados por ambas partes, o de las alternativas técnicas que permitan dicha interconexión, **(ii)** los costes de adaptación de los sistemas de facturación de ambas partes, de gestión de la conciliación y flujos de pagos, así como de la gestión de impagos, y evidentemente de **(iii)** las condiciones económicas de los servicios mayoristas prestados mutuamente para cada tipología de tráfico y los volúmenes de tráfico previstos.

Los operadores deben negociar estos aspectos, sin que la CNMC pueda pronunciarse antes de que haya posturas claras sobre las intenciones y voluntades de las partes. Está claro que la rentabilidad del acuerdo es un elemento fundamental para las partes y, en el presente caso, la volumetría del tráfico prevista es un indicador relevante a la vista del modelo de negocio de ambos operadores.

La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que MAS IP ha ido evolucionando su solicitud de interconexión, tanto respecto a la estimación del volumen de tráfico a intercambiar como incluso a nivel técnico, ya que inicialmente estaba orientada al establecimiento de una interconexión con la red de Xfera a través de la internet pública, es decir, sin infraestructura física asociada<sup>26</sup>, al solicitar la constitución de dos Pdl. Por tanto, los operadores no han negociado ni la localización de los Pdl ni el detalle técnico de la conexión, esto es, dónde y cómo se interconectan las redes de comunicaciones electrónicas de Xfera y MAS IP. Esta información es sumamente relevante porque determina directamente el coste de establecimiento y mantenimiento de la interconexión.

Asimismo, también es necesario tener en cuenta la facturación de los servicios de interconexión prestados entre ambas partes. En el modelo de negocio de MAS IP, la interconexión directa en IP servirá no sólo para terminar las llamadas en la respectiva numeración geográfica y móvil de Xfera cuyo precio mayorista está regulado (véase el Fundamento jurídico material primero); sino que MAS IP también estaría interesado en vehicular otros flujos de tráfico con precios mayoristas no regulados, tales como el tráfico hacia numeración de red inteligente 900.

---

<sup>25</sup> Expediente número CFT/DTSA/027/21.

<sup>26</sup> Conexión a través de internet, de forma similar a como se conectan muchas empresas con centralitas IP.

Respecto de las llamadas hacia numeración 900, que son gratuitas para el usuario llamante (por lo que no existe facturación minorista por la llamada), el operador de acceso -en este caso, Xfera- factura en interconexión la prestación del servicio de originación al operador prestador del servicio gratuito. En cualquier caso, se observa que la negociación de las condiciones económicas de este servicio no se ha producido hasta el momento.

Durante la instrucción del procedimiento se constató que las partes no habían llegado a avanzar lo suficiente en la negociación. Xfera ha presentado una oferta económica sobre el coste de implementación y mantenimiento de la interconexión, si bien no se ha concretado todavía su lugar de establecimiento y MAS IP ha requerido una contraoferta a la vista de sus costes de red (principalmente, routers y servidores SBC).

Como se indicó en el informe de audiencia, corresponde a Xfera manifestar si puede presentar una oferta más económica sobre la interconexión solicitada. MAS IP deberá indicar si acepta o no asumir el nuevo coste (si lo hay) del establecimiento y mantenimiento de la interconexión a la vista del bajo nivel de volumen de tráfico que se pretende cursar.

En todo caso, no se puede obligar a Xfera a incurrir en unas inversiones y costes sin una justificación razonada adecuada (por ejemplo, el volumen de tráfico generado no permite recuperar la inversión en un plazo razonable de tiempo); sobre todo cuando la interoperabilidad de los servicios está garantizada en todo momento.

Sin perjuicio de lo anterior, podría también valorarse por las partes la posibilidad de compartir un Pdl ya establecido con otro operador. Esta alternativa podría suponer un ahorro de costes de interconexión que interesase a ambas partes, y es utilizada por algunos operadores en la interconexión regulada de la OIR-IP con Telefónica<sup>27</sup>.

Por otra parte, ninguno de los operadores ha propuesto un borrador de AGI, donde se explicita el volumen y tipología de tráfico y sus condiciones económicas y otros aspectos técnicos o administrativos, como la ubicación de los Pdl, el dimensionado de interfaces en función del volumen de tráfico, la gestión de la facturación, así como la gestión de impagos o fraudes, etc.

Aunque en la negociación de un AGI cualquiera de las partes puede tomar la iniciativa de proponer un borrador, a falta de propuesta le corresponde al receptor de la solicitud, en este caso, Xfera, proponer uno. Esto se debe a que el receptor

---

<sup>27</sup> Denominado en la OIR-IP: “Servicio de tránsito de otros operadores”.

de la solicitud es quien conoce su red, sus interfaces, las ubicaciones donde inicialmente puede ser más sencillo interconectarse, los servicios a prestar y los precios mayoristas que está dispuesto a ofrecer o negociar. Y, sobre esa base, ha de llevarse a cabo la negociación entre ambas partes.

Respetando el principio regulatorio de mínima intervención y en virtud de los aspectos que faltan por negociar, se considera necesario establecer un periodo de negociación entre MAS IP y Xfera, en el que ambos operadores puedan realizar sus respectivas propuestas de condiciones técnicas y económicas que deberían regir la interconexión mutua, y llegar a un acuerdo, si las condiciones son consideradas razonables por ambas partes -debiendo tenerse en cuenta que ningún operador debe incurrir en unas inversiones y costes sin justificación adecuada, cuando la interoperabilidad de los servicios está garantizada-.

En el trámite de audiencia, Xfera ha mostrado su conformidad con los hitos señalados en el informe de la DTSA para alcanzar un acuerdo con MAS IP. En este sentido, Xfera ha afirmado que las partes están negociando la formalización del AGI y los aspectos técnicos de la interconexión; señalando que valorará nuevamente la razonabilidad técnica y económica de la solicitud de interconexión directa, señalando que *“salvo que se produjesen cambios importantes en la información trasladada, la oferta [económica sobre el coste de implementación y mantenimiento de la interconexión] remitida por XFERA no distará mucho de la ya presentada con fecha 16 de octubre de 2023”*.

En base a lo anterior, esta Sala estima proporcional establecer un plazo de un mes para que las partes negocien y formalicen, en su caso, el AGI. Dentro de dicho plazo, Xfera dispondrá de 10 días hábiles para enviar a MAS IP una propuesta de AGI de interconexión directa en IP con el desglose de servicios y condiciones económicas propuestas, en virtud de lo señalado anteriormente.

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

## RESUELVE

**PRIMERO.** Instar a Xfera Móviles, S.L. 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 MAS IP TI, S.L. en condiciones razonables. En dicha propuesta deberá incluirse el conjunto desglosado de tráficos mayoristas, junto a sus respectivas condiciones económicas, que Xfera Móviles, S.L. considere

razonable incluir en la interconexión directa, así como el detalle técnico y aspectos económicos asociados al establecimiento de dicha interconexión en IP.

La propuesta de AGI deberá ser enviada por Xfera Móviles, S.L. a MAS IP TI, S.L. y a esta Comisión en el plazo máximo de 10 días hábiles desde la notificación de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** MAS IP TI, S.L. y Xfera Móviles, S.L. dispondrán de un plazo máximo de un mes desde la notificación de la presente Resolución para negociar y formalizar los términos del Acuerdo General de Interconexión en tecnología IP, que deberá ser razonable para ambas partes.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los MAS IP TI, S.L. y Xfera Móviles, S.L. , 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.