

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR MAS IP TI, S.L. CONTRA ORANGE ESPAGNE, S.A.

(CFT/DTSA/017/23)

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 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

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
Primero. Escrito de solicitud de conflicto	3
Segundo. Notificaciones de MAS IP al Registro de Operadores	3
Tercero. Asignación del código de operador de portabilidad	3
Cuarto. Requerimiento de información a MAS IP	3
Quinto. Comunicación del inicio del procedimiento y requerimientos de información	4
Sexto. Contestación de Orange al requerimiento de información	4
Séptimo. Escritos adicionales de MAS IP	4
Octavo. Declaración de confidencialidad	4
Noveno. Trámite de audiencia a los interesados	4
Décimo. Informe de la Sala de Competencia	5
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES	5
Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	5
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	6
Primero. Regulación aplicable a la interconexión	6
Segundo. Cuestiones planteadas y resumen de las negociaciones	8
Tercero. Valoración de la razonabilidad de la solicitud de interconexión directa	14
Resuelve	17

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Escrito de solicitud de conflicto

El 14 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 Orange Espagne, S.A.U. (Orange) para alcanzar un acuerdo de interconexión en IP.

Adjunto a dicho escrito, MAS IP aportó el burofax remitido a Orange, el 18 de enero de 2023, mediante el que solicitaba el inicio de la negociación de las condiciones comerciales para alcanzar un acuerdo de interconexión entre ambos operadores, sin más información concreta al respecto.

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, respectivamente¹.

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 (NRN²) 890³.

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 LPAC⁴.

Los días 3 y 27 de marzo y 12 de abril de 2023, MAS IP aportó la información requerida, en particular copia de los correos electrónicos intercambiados entre las partes. Precisamente, el 12 de abril de 2023 Orange informó a MAS IP de que la

¹ Véanse expedientes RO/DTSA/0130/23 y RO/DTSA/0148/23.

² Por sus siglas en inglés, *Network Routing Number*.

³ Expediente NUM/DTSA/3060/23.

⁴ 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>

solicitud de interconexión directa en IP no era a su juicio razonable ni justificable a la vista de los volúmenes de tráfico cursados entre sus respectivos clientes.

Quinto. Comunicación del inicio del procedimiento y requerimientos de información

El 5 de mayo de 2023, la DTSA comunicó a los interesados (MAS IP y Orange) que había quedado iniciado el 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 presente procedimiento, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC, se requirió a Orange determinada información.

Sexto. Contestación de Orange al requerimiento de información

El 30 de mayo de 2023, Orange contestó al requerimiento de información, mencionado en el antecedente anterior. En su escrito, este operador pone de manifiesto que las negociaciones están interrumpidas desde el 12 de abril de 2023 por parte de MAS IP.

Séptimo. Escritos adicionales de MAS IP

El 13 de septiembre de 2023, MAS IP aportó un nuevo escrito mediante el que informa a la CNMC acerca de (i) su modelo de negocio y (ii) el reinicio de las negociaciones con Orange.

Con posterioridad, MAS IP presentó, en los meses de septiembre y octubre de 2023, copia de los correos electrónicos intercambiados con Orange en los que se pone de manifiesto el estado de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de interconexión en IP.

Octavo. Declaración de confidencialidad

El 28 de noviembre de 2023, la DTSA declaró la confidencialidad de determinada información aportada por los operadores interesados en el seno del presente procedimiento.

Noveno. 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.

El 20 de febrero de 2024, Orange 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.

Décimo. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC)⁵ 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 noviembre⁶, 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 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.

⁵ 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>

⁶ Actualmente, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

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 Orange, 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 CNMC.

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

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Regulación aplicable a la interconexión

La interconexión de redes es un requisito 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 mercados⁷ 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 generalmente no sólo 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 ante⁸. Orange es un operador con poder significativo en el mercado de terminación de llamadas en su red fija, 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 a regulación ex ante nacional⁹, porque se considera que tiende hacia una situación de competencia efectiva y que el Reglamento de la Euro-tarifa¹⁰ garantiza un precio de terminación móvil competitivo¹¹.

⁷ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

⁸ Resolución, de 25 de julio de 2019 por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales 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).

⁹ Véase expte. Núm. ANME/DTSA/002/22.

¹⁰ 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.

¹¹ 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/DTSA/002/22/M2-2014).

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 OMR¹² y los OMVC¹³) 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 directa entre la red fija de MAS IP y las redes fijas y móvil de Orange y que dicha interconexión se realice con tecnología IP.

La interconexión de los servicios y los tráficos entre Orange y MAS IP se puede garantizar a través de la interconexión directa entre las redes de los operadores o a través del servicio de tránsito que preste un tercer operador. Ambos mecanismos permiten garantizar la interoperabilidad de servicios y tráficos.

En el momento actual, la interoperabilidad de los tráficos y servicios entre MAS IP y Orange está garantizada a través del tránsito por terceros operadores:

- MAS IP ha venido prestando el servicio telefónico fijo disponible al público en la modalidad de reventa, desde noviembre de 2013¹⁴; para ello la empresa disponía de numeración subasignada de Aire Networks, S.L. (Aire Networks), que era su operador soporte, responsable de garantizar el control

¹² Operadores Móviles de Red

¹³ Operadores Móviles Virtuales Completos

¹⁴ Expedientes RO/DTSA/2013/2307 (reventa en acceso directo) y RO/DTSA/0016/20 (reventa en acceso indirecto).

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)¹⁵ y la explotación de una red pública fija de comunicaciones electrónicas (20 de marzo de 2023)¹⁶; 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 de España, S.A. (Telefónica) a través de dos puntos de interconexión (Pdl), 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 2023¹⁷, numeración geográfica en cuatro provincias (Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia) y (iii) el 9 de octubre de 2023¹⁸ un bloque 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, 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 efectiva¹⁹.

En virtud de la regulación existente, Orange 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.

¹⁵ Expediente RO/DTSA/0130/23.

¹⁶ Expediente RO/DTSA/0148/23.

¹⁷ Expediente NUM/DTSA/3215/23.

¹⁸ Expediente NUM/DTSA/3306/23.

¹⁹ Expediente NUM/DTSA/3304/23.

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

- **12 de enero de 2023: solicitud inicial de MAS IP**

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

- **18 de enero de 2023: burofax de MAS IP**

MAS IP reitera a Orange, esta vez mediante burofax y en los mismos términos, el inicio de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de interconexión directa.

Al día siguiente, Orange se pone en contacto con MAS IP mediante correo electrónico comunicando su disponibilidad para tener una reunión. Esta reunión tiene lugar el 20 de enero de 2023.

- **31 de enero de 2023: correo electrónico de MAS IP**

Mediante correo electrónico, MAS IP confirma su interés en alcanzar un acuerdo de interconexión directa con Orange, solicitándole un borrador de acuerdo.

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

MAS IP informa a Orange de que quiere abrir la interconexión directa de terminación fija mediante la constitución de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...²⁰]**; los cuales permitirían la conectividad redundada. Asimismo, MAS IP afirma que, a su juicio, en 90 días podrían tener los Pdl operativos.

- **15 de febrero de 2023: correo electrónico de Orange**

Por correo electrónico, Orange contesta que, tal como se le había indicado en la reunión mantenida, primeramente deben firmar un acuerdo de confidencialidad antes de iniciar las negociaciones. A tal efecto, Orange le envía una propuesta de acuerdo y requiere a MAS IP que cumplimente sus datos.

- **24 de febrero y 9 de marzo de 2023: Acuerdo de confidencialidad**

En tales fechas, MAS IP y Orange firman, por separado, el acuerdo de confidencialidad.

Asimismo, Orange solicita a MAS IP, mediante correo electrónico de 9 de marzo de 2023, información sobre (i) su modelo de negocio, (ii) los servicios de interconexión

²⁰ Criterio de encaminamiento de tráfico entre los dos equipos de borde donde se constituye el Pdl -ver la OIR-IP (apartado 4.2)-.

que interesan a MAS IP y (iii) los volúmenes de tráfico por tipo de servicio. Además, Orange manifiesta que, a su entender, no existe tráfico a intercambiar por una interconexión directa porque la numeración geográfica de que dispone MAS IP (en esa fecha) es exclusivamente subasignada y justamente se les acaba de asignar un NRN.

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

MAS IP informa a Orange de que su intención es migrar toda la numeración subasignada a su NRN propio; lo que permitirá que ambos operadores puedan intercambiar tráfico de terminación. A tal efecto, MAS IP informa sobre su volumen de tráfico: **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**.

Además, MAS IP afirma que dispone de numeración 900 -pero con un volumen de tráfico pequeño- y de numeración de información telefónica. En particular, MAS IP afirma que su modelo de negocio está enfocado en prestar servicios mediante numeración **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**.

- **15 y 16 de marzo de 2023: correos electrónicos de Orange y MAS IP**

A petición de Orange, MAS IP concreta y aclara la información facilitada a Orange en relación con las previsiones de tráfico (volumen de minutos y unidad de tiempo) y que la diferenciación entre el tráfico fijo y móvil se refiere al origen únicamente, porque el destino en MAS IP será todo geográfico. Sin embargo, MAS IP sigue sin concretar la previsión de tráfico a numeración 900 y 118AB, centrándose únicamente en que quiere conseguir el mejor precio posible.

- **31 de marzo de 2023: correo electrónico de Orange**

Orange informa a MAS IP de que está analizando la información facilitada por MAS IP y que responderá después de Semana Santa.

- **12 de abril de 2023: correo electrónico de Orange**

Orange informa a MAS IP que la interconexión directa solicitada no es razonable debido a que los volúmenes de tráficos intercambiados son escasos y la inversión del establecimiento de la interconexión y los costes de operación no justifican la viabilidad económica de la interconexión directa para ambas partes.

MAS IP no reaccionó/contestó a dicho correo electrónico; quedando a partir de ese momento (12 de abril de 2023) interrumpidas las negociaciones.

- **6 de septiembre de 2023: correo de MAS IP**

MAS IP se pone nuevamente en contacto con Orange a fin de reiniciar las negociaciones. En particular, MAS IP muestra su interés en los costes de implementación, mantenimiento y operatividad de la interconexión. Asimismo, MAS

IP actualiza sus datos de tráfico; afirmando que ya no están interesados en prestar el servicio de información telefónica sobre números de abonado a través de numeración 118AB.

- **21 de septiembre de 2023: correo electrónico de Orange**

Orange informa a MAS IP de que no le resulta razonable abrir la interconexión desde un punto de vista de eficiencia y rentabilidad porque los volúmenes de tráfico no justifican los costes de implementación, mantenimiento y operatividad de una interconexión directa. A tal efecto, Orange indica que el coste de establecimiento de una interconexión oscila entre **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**. Orange afirma que no puede atender la solicitud de apertura de interconexión de MAS IP salvo que **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

- **22 de septiembre de 2023: correo electrónico de MAS IP**

MAS IP no comprende la propuesta económica de Orange, sobre todo porque la compara con el importe de su interconexión con Telefónica. Asimismo, MAS IP afirma que está interesado en interconectarse mediante dos troncales IP con equipos **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

- **28 de septiembre de 2023: correos electrónicos entre Orange y MAS IP**

Orange reitera nuevamente que, tras evaluar internamente sus costes para la interconexión directa, no le resulta justificado establecer una interconexión para intercambiar **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, resultando algo absolutamente ineficiente y desproporcionado respecto de los beneficios que se obtienen de una interconexión directa. A estos efectos, Orange plantea dos alternativas: (i) utilizar una solución de tránsito que es mucho más eficiente y la que habitualmente emplea para las interconexiones de este tamaño con otros operadores y/o (ii) trasladar la **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** de los costes de implementación y mantenimiento de la interconexión a MAS IP. Si MAS IP está dispuesto a interconectarse en sus sedes, el coste de la parte física se reduciría, pero en cualquier caso estarían sensiblemente por encima de los **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

Ese mismo día, MAS IP afirma que no quiere establecer una interconexión física con Orange para el envío y recepción de llamadas, sino que su intención es realizar

una interconexión IP interconectando los **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...²¹]** de ambos operadores.

- **2 de octubre de 2023: correo electrónico de Orange**

Orange manifiesta que, por su política de calidad y de seguridad, no es asumible interconectar sus **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** a través de la Internet pública²², siendo imprescindible establecer una conexión dedicada: su modelo de interconexión tiene como referencia las características técnicas definidas en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR), de forma que todos sus acuerdos de interconexión se firman sobre la base de establecer una interconexión física conforme a los criterios técnicos definidos en la OIR y en la especificación SIP.

Ese mismo día y en contestación a dicho correo, MAS IP pregunta cuál es el volumen de tráfico que le parece justificado a Orange.

- **6 y 10 de octubre de 2023: correos electrónicos entre MAS IP y Orange**

MAS IP se pone de nuevo en contacto con Orange para informarle de que está negociando con un tercer operador (que no especifica) la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas que se compromete a cursar un volumen de tráfico de 6 millones de minutos al mes. MAS IP indica que una parte de ese tráfico tendrá como destino Orange; por lo que le insta a avanzar en la formalización de un AGI.

El 10 de octubre de 2023, Orange contesta a MAS IP manifestando que la justificación de una interconexión directa entre operadores se fundamenta en el tráfico directo entre sus clientes y no en el tránsito mayorista. Además, Orange indica que el volumen de tráfico de Orange hacia MAS IP sigue siendo el mismo y que ese dato de tráfico es el que fundamentalmente condiciona su posición. Por ello, Orange insiste de nuevo en que es imprescindible que MAS IP asuma la **[CONFIDENCIAL TERCERO ...]** de los costes derivados del establecimiento y mantenimiento de la interconexión, en cuyo caso, se iniciaría el correspondiente estudio de viabilidad y valoración del coste concreto.

MAS IP contesta a Orange acto seguido, señalando que está dispuesta a asumir el mismo importe de coste de la interconexión que pagó a Telefónica porque no tiene

²¹ 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.

²² Conexión a través de internet, de forma similar a como se conectan muchas empresas con centralitas IP.

sentido pagar mucho más; al margen de que no tiene por qué asumir **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** el coste de la apertura de la interconexión. MAS IP afirma que necesita finalizar tráfico a su numeración 900 a precio competitivo.

- **17 de octubre de 2023: correos electrónicos entre MAS IP y Orange**

Orange manifiesta una vez más su posición. Orange no se niega a abrir la interconexión con MAS IP siempre que este operador asuma la **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** de los costes de establecimiento, mantenimiento y operatividad. En caso contrario, no es posible avanzar en un AGI.

El mismo día, MAS IP propone constituir 1 solo Pdl con **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** y solicita que se le faciliten los costes de establecimiento y mantenimiento de interconexión.

- **25 de octubre de 2023: correos electrónicos entre MAS IP y Orange**

MAS IP informa a Orange que está en proceso de constituirse como operador móvil virtual prestador de servicios (OMVPS) de Aire Networks, por lo que tendrá numeración móvil y un NRN móvil. A este respecto, MAS IP dice que portará a su NRN unas **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, y una parte de ellos terminará en la red de Orange.

El mismo día, Orange contesta a MAS IP asegurando que en breve le comenta algo sobre la opción de constituir un solo Pdl, a pesar de que acostumbra a establecer 2 Pdl para asegurar la redundancia. Por otro lado, Orange informa de que la actividad de revendedor del servicio telefónico móvil de MAS IP no tiene ningún impacto en la interconexión directa porque el tráfico se encamina siempre al operador que tiene la numeración asignada (como OMVPS tendrían la numeración subasignada).

No consta en la documentación obrante en el expediente ningún correo electrónico más sobre el avance en la negociación entre ambos operadores. No obstante, durante el trámite de audiencia, Orange ha afirmado que, mediante correo electrónico de 29 de noviembre de 2023, informó a MAS IP que le propondría un borrador de AGI.

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

Con carácter previo, es preciso indicar que se considera prematura la solicitud de MAS IP de intervención de la CNMC. En este sentido, se observa que la comunicación formal de MAS IP a Orange 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 ni numeración geográfica o de red inteligente asignada por la CNMC. Así, al inicio de las negociaciones con Orange, 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, Orange no se niega a abrir la interconexión directa con MAS IP. A tal efecto, Orange ha manifestado, en el trámite de audiencia, que *“está atendiendo de buena fe la solicitud de interconexión directa de MAS IP desde el inicio del proceso, a pesar de las indefiniciones y modificaciones en las peticiones de este operador”*. Sin embargo, Orange considera que la apertura de tal interconexión con MAS IP no resulta razonable y justificada desde un punto de vista de eficiencia y rentabilidad, debido al escaso volumen de los datos de tráfico entre operadores.

Orange manifiesta que MAS IP debe asumir la totalidad de los costes de establecimiento, mantenimiento y operatividad de la interconexión. En este sentido, Orange ha informado, de forma muy general, que el coste de establecimiento de una interconexión directa oscila entre **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**; y que, si está dispuesto a interconectarse en las sedes de Orange, el coste estaría sensiblemente por encima de los **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**.

Por su parte, MAS IP insiste en abrir la interconexión directa con Orange mediante la constitución de un único Pdl de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, si bien no se ha concretado todavía su lugar de establecimiento; estando a la espera de recibir oferta técnica y económica sobre dicho Pdl. Además, debe concretar si está dispuesto a asumir la **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** de los costes de implementación y mantenimiento.

Tal como ha señalado la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en su Resolución de 20 de enero de 2022, que pone fin a un conflicto de interconexión²³, 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

²³ Véase expediente número CFT/DTSA/027/21.

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.

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 Orange a través de la Internet pública, es decir, sin infraestructura física asociada²⁴, a solicitar la constitución de un Pdl -en sus últimos emails-. 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 Orange y MAS IP. Esta información es sumamente importante 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 para terminar las llamadas en la respectiva numeración geográfica y móvil de Orange cuyo precio mayorista está regulado (véase el Fundamento jurídico material primero); y para vehicular otros flujos de tráfico con precios mayoristas no regulados, tales como el tráfico hacia numeración de red inteligente 900.

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 Orange- factura en interconexión la prestación del servicio de originación al operador prestador del servicio de cobro revertido. En cualquier caso, se observa que la negociación de las condiciones económicas 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 contractual.

MAS IP deberá indicar si acepta o no asumir el coste total 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 Orange a incurrir en unas inversiones y costes sin una justificación razonada adecuada (por ejemplo, el

²⁴ De forma similar a como se conectan muchas empresas con centralitas IP.

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 Telefónica²⁵.

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, Orange, proponer uno. Esto se debe a que el receptor 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 Orange, 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-.

Orange ha mostrado, en sus alegaciones al citado trámite de audiencia, su conformidad en *“ser quien proponga un borrador de AGI a MAS IP”*; indicando que ya se lo habría indicado a MAS IP, mediante correo electrónico de 29 de noviembre de 2023. Orange no ha facilitado más detalles y MAS IP no ha formulado alegaciones al informe de audiencia de la DTSA, por lo que cabe entender que Orange ya dispondría de toda la información necesaria para poder presentar un borrador de AGI en el que se detallen las condiciones técnicas y económicas de la provisión del servicio mayorista de interconexión.

²⁵ Denominado en la OIR-IP: “Servicio de tránsito de otros operadores”.

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, Orange 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.

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

RESUELVE

PRIMERO. Instar a Orange Espagne, S.A.U. 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 Orange Espagne, S.A.U. 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 Orange Espagne, S.A.U. 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 Orange Espagne, S.A.U. 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 interesados, MAS IP TI, S.L. y Orange Espagne, S.A.U., 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.