

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ACUERDA NOTIFICAR A LA COMISIÓN EUROPEA, A LAS AUTORIDADES NACIONALES DE REGLAMENTACIÓN DE OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA, AL ORGANISMO DE REGULADORES EUROPEOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EMPRESA EL PROYECTO DE MEDIDA DE APROBACIÓN DE LA OFERTA DE INTERCONEXIÓN DE REFERENCIA BASADA EN TECNOLOGÍA TDM (OIR-TDM)

OFE/D TSA/004/17/OIR-TDM

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 30 de octubre de 2018

Visto el expediente relativo a la aprobación de la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología TDM de Telefónica de España, S.A.U., la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Regulación mayorista del mercado de originación fija

Con fecha 17 de enero de 2017, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) acordó por resolución aprobar la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (en adelante, Resolución del mercado 2/2007)¹.

¹ Resolución, de 17 de enero de 2017, por la que se publica la resolución relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas

En dicha Resolución se impuso a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) la obligación de publicar una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de originación de llamadas suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos que no sean necesarios para el servicio requerido.

A efectos de esta obligación, y teniendo en cuenta que (i) las condiciones de aplicación asociadas y (ii) la eliminación de la modalidad de facturación por capacidad para el servicio de acceso fueron fijadas en la propia Resolución del mercado 2/2007, se exigió a Telefónica la actualización de la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) vigente, aprobada mediante Resolución de la CNMC de 11 de febrero de 2016², para introducir los cambios especificados.

SEGUNDO. Propuesta de Telefónica

Con fecha 24 de febrero de 2017, y dentro del plazo de un mes³ establecido en la Resolución del mercado de acceso fijo para que Telefónica realizase dicha actualización, se recibió escrito de Telefónica por el que da traslado de la modificación efectuada en la OIR.

TERCERO. Notificación a los interesados y publicación en BOE

Mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC de fecha 17 de marzo de 2017, se notificó a las entidades interesadas la apertura del procedimiento administrativo de modificación de la OIR de Telefónica en lo que respecta a la provisión del servicio de acceso de llamadas mediante interfaces tradicionales (TDM), de conformidad con las obligaciones impuestas en la revisión del mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, informándoseles, asimismo, de la posibilidad de aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio con anterioridad al trámite de audiencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)

Asimismo, dada la posible existencia de otros interesados se notificó el inicio del presente procedimiento de modificación de la OIR de Telefónica mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado de 27 de marzo de 2017, informando de la posibilidad de personarse en el mismo en tanto no recayese resolución definitiva para adquirir la condición de interesado, en virtud de lo establecido en el artículo 45.1 a) de la LPAC.

(mercado 2/2007) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

² OFE/DTSA/1975/14/OIR TDM

³ Contado desde la fecha de notificación de la Resolución del mercado de terminación fija, que en el caso de Telefónica fue el 23 de enero de 2014.

CUARTO. Alegaciones iniciales

Con fecha 5 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL), poniendo de manifiesto una serie de alegaciones iniciales a la propuesta planteada por Telefónica y haciendo, asimismo, algunas propuestas de modificación de la OIR.

Con fecha 10 de mayo de 2017, tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Orange Espagne, S.A.U. (en adelante Orange), mediante el que realizaba una serie de alegaciones en relación con la propuesta presentada por Telefónica y hacía, asimismo, algunas propuestas de modificación de la OIR.

Con fecha 22 de mayo de 2017, tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.A.U (en adelante BT).

QUINTO. Requerimiento de información

Tras analizar la propuesta de OIR presentada por Telefónica, así como las alegaciones iniciales planteadas por ASTEL, Orange y BT, mediante escrito de 23 de mayo de 2017 de la DTSA, se remitió a Telefónica un requerimiento de información, en el que se le solicitaba que justificara los cambios propuestos en la OIR, así como los precios planteados.

SEXTO. Respuesta al requerimiento de información

Con fecha 19 de junio de 2017 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica, que daba respuesta al requerimiento de información remitido.

Adicionalmente, Telefónica argumentó la necesidad de eliminar la vigencia de las OIRs anteriores.

Con fechas 31 de julio de 2017, 16 de agosto de 2017, 16 de noviembre de 2017 y 6 de marzo de 2018 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC sendos escritos de Telefónica mediante los que ampliaba la información remitida en el escrito de respuesta al requerimiento de información.

Por su parte, en el escrito de 16 de agosto de 2017, detalló la arquitectura de ficheros que está desarrollando para sustituir el actual fichero de rangos por centrales.

Finalmente, mediante escrito de 2 de marzo de 2018, Telefónica realizó una consulta en relación con la facturación en interconexión de las llamadas a los servicios de emergencia y atención ciudadanas a los que se puede acceder mediante el servicio de interconexión de acceso.

SÉPTIMO. Trámite de información pública

El 27 de julio de 2018 la DTSA acordó la apertura del trámite de información pública del procedimiento de aprobación de la OIR-TDM. El anuncio

correspondiente fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 186, de 2 de agosto de 2018.

En el trámite de información pública presentaron alegaciones ASTEL, Vodafone España S.A. (en adelante, Vodafone), BT, Orange, 11811 Nueva Información Telefónica S.A.U (en adelante, 11811), Dialoga Servicios Interactivos S.A. (en adelante Dialoga) y Telefónica.

OCTAVO. 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 y del artículo 14.2.b) 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

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis y evaluación de la propuesta de modificación de la Oferta de Interconexión basada en tecnología TDM presentada por Telefónica, que principalmente incorpora las obligaciones y cambios derivados de la Resolución del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas.

II.2 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la CNMC debe, de conformidad con el artículo 1.2 de la LCNMC *“garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”*; estableciéndose en el artículo 5.1.a) entre sus funciones la de *“supervisión y control de todos los mercados y sectores productivos”*. En concreto en lo referente al sector de las comunicaciones electrónicas, el artículo 6 dispone que la CNMC *“supervisaré y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas”*, y en su apartado 5 añade que, entre sus funciones, estarán las atribuidas por la Ley General de Telecomunicaciones.

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la LCNMC y 70.2 de Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), otorgan a esta Comisión, entre otras, las funciones de definir y analizar los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la identificación del operador u operadores que posean un poder significativo cuando en el análisis se constatare que el mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, así como, en su caso, la de establecer obligaciones regulatorias a los mismos, todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 13 y 14 de la misma LGTel y en la normativa concordante.

Asimismo, el artículo 7.2 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento MAN⁴), señala que la CNMC podrá determinar la información concreta que deberán contener las ofertas, el nivel de detalle exigido y la modalidad de su publicación o puesta a disposición de las partes interesadas, habida cuenta de la naturaleza y propósito de la información en cuestión. El artículo 7.3 de dicho Reglamento dispone que esa Comisión podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones⁵.

En consecuencia, la CNMC resulta competente para introducir cambios en la Oferta de Referencia basada en tecnología TDM de Telefónica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.2 de la LGTel y en el artículo 7.3 del Reglamento de mercados, así como en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso.

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

II.3 Notificación del Proyecto de Medida

Conforme al artículo 7 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco), en su redacción modificada por la Directiva 2009/140/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, y al artículo 5 del Reglamento de mercados, la CNMC notificará los proyectos de medidas que puedan tener repercusiones en los intercambios entre los Estados miembros, junto a sus motivaciones, a la Comisión Europea, al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y a las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) de los otros Estados miembros, cuando dichos proyectos se refieran a la definición y análisis de mercados, la identificación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición, mantenimiento, modificación y supresión de obligaciones específicas a dichos operadores. Dichos proyectos de medida deberán ser asimismo remitidos al Ministerio de Economía y Empresa⁶.

⁴ Vigente de acuerdo a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

⁵ Transposición del artículo 9.2 de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso)

⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 5.3 (primer párrafo) del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por Real

Los organismos notificados podrán presentar observaciones a la CNMC en el plazo de un mes, suspendiéndose el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente resolución, de conformidad con el artículo 22.1.b) de la LPAC, hasta que se notifiquen a esta Comisión las observaciones de la Comisión Europea.

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por los operadores a la consulta pública, así como el informe de la Sala de Competencia de la CNMC, se procede a notificar el Proyecto de Medida que se adjunta al presente escrito, a la Comisión Europea, al ORECE, a las ANR de otros Estados miembros de la Unión Europea y al Ministerio de Economía y Empresa para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones.

La notificación de la presente Resolución se realizará mediante su publicación en el BOE, al tener por destinataria a una pluralidad indeterminada de personas, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1 de la LPAC.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Aprobar el proyecto de medida que se adjunta a la presente Resolución como Documento 1, y acordar su notificación a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación de otros Estados miembros de la Unión Europea, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y al Ministerio de Economía y Empresa, para que en el plazo máximo de un mes presenten sus observaciones al mismo.

SEGUNDO.- Comunicar a los interesados que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, queda suspendido el transcurso del plazo para resolver y notificar la correspondiente Resolución a los interesados.

Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones notificará al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (...) los proyectos de medidas que pretenda adoptar en el ámbito de sus competencias definidas en los apartados 1, 3.c), 3.d) y 3.e) del artículo 23 y en el artículo 24, junto a sus motivaciones, y que puedan tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros. Actualmente, todas las competencias ministeriales que se tuvieron en cuenta en la aprobación del citado precepto se encuentran subsumidas dentro del ámbito competencial del Ministerio de Economía y Empresa.

La notificación del presente acto se realizará mediante su publicación en el BOE, al tener por destinataria a una pluralidad indeterminada de personas, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1 de la misma Ley.

DOCUMENTO 1

PROYECTO DE MEDIDA SOBRE LA APROBACIÓN DE LA OFERTA DE INTERCONEXIÓN DE REFERENCIA BASADA EN TECNOLOGÍA TDM (OIR-TDM) DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.

I. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis y evaluación de la propuesta de modificación de la Oferta de Interconexión basada en tecnología TDM presentada por Telefónica, que principalmente incorpora las obligaciones y cambios derivados de la Resolución del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Adicionalmente, se revisan los cambios propuestos al texto de OIR-TDM vigente, tanto por Telefónica como por el resto de operadores que han presentado alegaciones.

II. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA OIR-TDM

Telefónica, mediante escrito de 24 de febrero de 2017, presentó ante la CNMC una propuesta de OIR, que recogía los cambios derivados de la aprobación de la Resolución del mercado 2/2007.

Tras analizar la propuesta presentada, se observa, tal como han puesto de relieve varios interesados, que Telefónica ha introducido cambios adicionales a los que derivan directamente de la Resolución del mercado.

En este sentido cabe señalar que la Resolución del mercado determinaba, en el ámbito de la interconexión TDM:

- La imposición de la obligación de acceso a la red de Telefónica en lo que respecta al servicio de preselección, asociada exclusivamente a los accesos o líneas tradicionales de la RTC⁷ de Telefónica y cuando este servicio se contrata de manera conjunta con el acceso mayorista a la línea telefónica (AMLT).
- La necesidad de que se incluyeran los servicios de acceso prestados actualmente en los diferentes niveles de interconexión que ofrece Telefónica, con la excepción del nivel de tránsito doble que se desregula y de la interconexión por capacidad.

Todo ello sin perjuicio de que cualquier modificación de los servicios de acceso pudiera ser introducida en la OIR, si se juzgara necesaria, previa aprobación por parte de la CNMC.

Sin embargo, Telefónica, en el texto de la OIR propuesto, además de la eliminación del nivel de tránsito doble y la interconexión por capacidad, incluye

⁷ Red telefónica conmutada.

una serie de modificaciones adicionales, las cuales no se acompañaban de argumentación o justificación alguna.

A la vista de las alegaciones presentadas por ASTEL, BT y Orange y que Telefónica, en su escrito inicial no detallaba ni argumentaba los cambios introducidos, la DTSA solicitó, mediante escrito de 19 de junio de 2017, a Telefónica la aportación de información suficiente que pudiese justificarlos.

En los siguientes apartados se procede a detallar y analizar cada uno de los aspectos técnicos incluidos en la propuesta de OIR-TDM, junto con las modificaciones propuestas al texto presentado por Telefónica, una vez analizadas las alegaciones de los operadores al trámite de información pública – recogidas en el Anexo III-.

1. Estructura de interconexión

De las modificaciones propuestas por los interesados las que tienen mayor impacto versan sobre la estructura de interconexión que debería contemplarse para los servicios de acceso en la OIR TDM, y los precios que deberían aplicar a dichos servicios.

En cuanto a la estructura de interconexión, tanto BT como ASTEL señalan la necesidad de asimilar la estructura de interconexión de los servicios de acceso con la de los servicios de terminación.

Esta asimilación ya se contempla en la propuesta de OIR-IP presentada por Telefónica⁸, en la que plantea que los servicios de acceso tengan los mismos puntos de interconexión que los definidos para el servicio de terminación.

Sin embargo, la propuesta de OIR presentada para la tecnología TDM sigue manteniendo la diferenciación entre varios niveles de interconexión (local, metropolitano y tránsito simple), de forma que existe una clara divergencia con respecto a la estructura existente para el servicio de terminación. Este último servicio cuenta con un único nivel de interconexión formado por 21 puntos de interconexión (PdIs), necesarios todos ellos para acceder al precio regulado con cobertura nacional.

En efecto, en el análisis del mercado de terminación fija⁹ se descartaron los tres niveles de interconexión para los servicios de terminación, y se definió un único nivel con 21 PdIs para acceder al precio regulado, con los siguientes argumentos:

⁸ Analizada en el expediente OFE/DTSA/006/17.

⁹ Resolución de 23 de septiembre de 2014, por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas en redes fijas, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

- (i) Orientación de los precios a una red eficiente.
- (ii) La referencia de la mejor tecnología disponible: cuando se revisó el mercado de terminación era ya una red de nueva generación.
- (iii) En una red eficiente de nueva generación no tiene sentido definir tres niveles de interconexión ni establecer varios cientos de puntos donde los operadores han de conectarse para tener ese precio eficiente.

A juicio de BT, los argumentos empleados entonces para descartar los tres niveles de interconexión para la terminación, son plenamente trasladables al servicio de acceso, por lo que considera que debería fijarse un único nivel con 21 Pdl para obtener el precio de originación orientado a costes eficientes.

Asimismo, señala que, a nivel europeo, en ningún país existe una regulación asimétrica en lo que a niveles de interconexión se refiere, de manera que existen los mismos niveles de interconexión en los servicios de acceso y terminación.

Análisis

En el análisis del mercado de acceso y originación en redes fijas ya se introdujo una primera revisión de la arquitectura de interconexión para los servicios de acceso: se eliminó el nivel de tránsito doble, al considerarse que existiría competencia suficiente para su provisión mediante operadores de tránsito.

Asimismo, en el ámbito de la interconexión IP se impone la necesaria coincidencia entre los Pdl de terminación y originación, al señalar que:

“Por tanto, los Pdl del servicio de originación en IP vendrán definidos por la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica, actualmente aprobada para el servicio de terminación en IP¹⁰, ya que éstos serán también utilizados para la originación.”

Sin embargo, por lo que respecta al resto de niveles de interconexión, la Resolución de análisis del mercado hace referencia a los definidos en la OIR, que hasta la fecha se estructura en los niveles local, metropolitano y tránsito simple.

Ahora bien, el hecho de que en el análisis de mercado se haga referencia a los niveles de interconexión anteriormente citados no es óbice para que, mediante la modificación de la OIR, se pueda modificar dicha estructura de interconexión.

¹⁰ En la Resolución de 8 de septiembre de 2016, por la que se aprueba la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología IP (OIR-IP) de Telefónica para el servicio de terminación, se requiere un único Pdl en IP redundado.

De hecho, la propia Resolución señala que la OIR seguirá vigente hasta que la CNMC o Telefónica, bajo la supervisión de la CNMC, introduzcan los cambios que se consideren necesarios, tanto a nivel de precios como de condiciones de prestación. Precisamente, el presente procedimiento tiene por objeto la revisión de la OIR tanto a nivel de precios como de condiciones tras el análisis de mercado.

En consecuencia, cabe analizar en el presente procedimiento la idoneidad de reducir el número de niveles de interconexión para los servicios de acceso, con el objetivo de hacerlos coincidir con los servicios de terminación, como solicitan ASTEL y BT.

Una de las características básicas de la interconexión de redes es su carácter bidireccional, es decir, que el mismo Pdl es utilizado por ambos operadores interconectados para encaminar el tráfico proveniente/destinado a cada una de sus redes, siendo a su vez utilizado para intercambiar tanto los tráficos correspondientes a servicios de terminación como de acceso de las dos partes.

Esta característica de la interconexión se refleja en las distintas decisiones regulatorias que se han adoptado en el ámbito de la interconexión de redes. A modo de ejemplo, esta característica de bidireccionalidad es la que sustenta el principio de que cada uno de los operadores deba asumir el coste que supone la constitución de un Pdl en su red, contrariamente a lo que sucede en los servicios de acceso (NEBA, ADSL-IP, GigADSL, etc.). Esta circunstancia explica la inexistencia de pagos entre operadores por la infraestructura de interconexión¹¹.

Asimismo, este principio de bidireccionalidad de la interconexión, fue uno de los elementos clave para sustentar las distintas resoluciones sobre los conflictos derivados de la utilización de numeración geográfica en áreas nodales en las que el operador no disponía de infraestructura de interconexión¹².

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la posibilidad de utilizar la misma estructura de interconexión para los servicios de acceso y terminación redundaría en unas mayores economías de escala y, por tanto, presenta claras eficiencias económicas. Conforme a los datos del Informe Económico Sectorial

¹¹ Salvo que el operador interconectado realice la interconexión utilizando la red de transmisión del operador con el que se interconecta (por ejemplo, mediante un servicio de alquiler de circuitos o el servicio de conexión a la Red de Telefónica de España definido en la propia OIR).

¹² Resoluciones de: 4 de junio de 2019 sobre el conflicto de interconexión entre Grupalia Internet S.A. y Telefónica de España S.A.U. sobre accesos con Pdl distante (DT 2008/2092); 11 de noviembre de 2010 sobre el conflicto de interconexión presentado contra Telefónica en relación al intercambio de tráfico destinado a los archipiélagos Canario y Balear (DT 2009/1413); 3 de noviembre de 2011 del conflicto de interconexión interpuesto por Grupalia Internet S.A. contra Telefónica de España S.A.U (DT 2011/1030) y 20 de septiembre de 2012 del conflicto de interconexión interpuesto por Least Cost Routing Telecom, S.L., contra Telefónica de España, S.A.U. (DT 2012/496).

de las Telecomunicaciones y el Audiovisual 2017¹³, en redes fijas el tráfico agregado correspondiente a los servicios de terminación nacional en 2016 casi alcanzó los 23.600 millones de minutos¹⁴, mientras que el tráfico de los servicios de acceso¹⁵ llegó a los 3.000 millones de minutos¹⁶. Desde este punto de vista, sería difícilmente justificable desplegar una red de interconexión con una mayor capilaridad, con los costes que ello supone, para proveer un servicio -el de acceso- que presenta un volumen de tráfico 8 veces inferior al de terminación.

Por otra parte, la evolución de las redes hacia redes multiservicio NGN o todo-IP (all-IP) está provocando una migración de los clientes hacia centrales de nivel jerárquico superior, reduciendo de este modo el interés de constituir nuevos Pdl ubicados en centrales locales y metropolitanas.

Por todo ello, parece más razonable que, en general, los operadores tiendan a adoptar la estructura de interconexión fijada para el servicio de terminación.

De hecho, tal y como señala BT, la asimilación de los niveles de terminación y acceso es práctica habitual a nivel europeo. Por ejemplo, en Finlandia y Holanda se define un único nivel de interconexión, que corresponde al nivel de tránsito simple, mientras que en Austria, Alemania y Luxemburgo no existe diferencia de precio entre los distintos niveles. En todos ellos, y también en los que mantienen distintos niveles de interconexión con precios diferenciados (a excepción de Bélgica), existe coincidencia de niveles entre los servicios de acceso y terminación.

Asimismo, cabe señalar que el hecho de que en la OIR se regule únicamente el precio de acceso vinculado a un despliegue de 21 Pdl ubicados en las respectivas áreas nodales no impide que los operadores puedan mantener o desplegar Pdl en otros niveles, en cuyo caso el precio sería el acordado comercialmente.

En este sentido, es relevante la existencia de acuerdos comerciales, fruto de la eliminación de la interconexión por capacidad, los cuales tienen en cuenta los volúmenes de tráfico acumulados en cada Pdl y en cada uno de los niveles de interconexión establecidos. Ello demuestra la existencia de suficientes incentivos para llegar a acuerdos entre Telefónica y el operador interconectado con el fin de mantener en operación el nivel local de interconexión si lo justifican los volúmenes de tráfico intercambiado. En efecto, ambos operadores estarían interesados en conservar la interconexión a nivel local y evitar migraciones masivas de Pdl de niveles inferiores a niveles superiores, lo que conllevaría

¹³ Según CNMC data.

¹⁴ 23.563 millones de minutos.

¹⁵ Servicios de acceso y de Red inteligente.

¹⁶ 3.032 millones de minutos.

para ambos operadores inversiones en ampliaciones de capacidad de equipos TDM ubicados en las centrales de tránsito.

En conclusión, está justificado definir en la OIR para los servicios de acceso un único nivel de interconexión idéntico al establecido para los servicios de terminación.

Propuesta

Se debe definir para los servicios de acceso un único nivel de interconexión regulado formado por los 21 Pdl que se encuentran definidos para los servicios de terminación.

En el caso de que un operador dispusiera de Pdl's en niveles inferiores al nivel regulado, el precio de acceso para dichos niveles deberá ser acordado comercialmente con Telefónica, debiendo ser éste inferior al precio regulado.

2. Precios del servicio de interconexión de acceso

En la última revisión del mercado de acceso y originación en redes fijas a través de la Resolución aprobada el 17 de enero de 2017, se eliminó la interconexión por capacidad, por lo que el precio a definir debe corresponder a un precio por tiempo de interconexión, es decir un precio por minuto. Asimismo, en la citada Resolución se tomó la decisión de suprimir el nivel de tránsito doble.

Si comparamos los precios contemplados en la OIR aún vigente con los propuestos por Telefónica observamos, tal como pone de relieve Orange, que para algunos niveles se ha producido un incremento.

<i>Precio por minuto (céntimos de euro)</i> <i>Tiempo medido en segundos</i>	Vigente	Propuesta	Diferencia
Local	0,56	0,5526	-1.3%
Metropolitana	0,65	0,6718	+3,35%
Tránsito simple	0,67	0,7368	+10%
Tránsito doble	0,95	--	NA

Orange, BT y ASTEL ponen en cuestión los precios propuestos por Telefónica al entender que dichos valores no se ajustan a la obligación de prestar el servicio de acceso orientado a costes.

A este respecto, tanto Orange como ASTEL, consideran que la red TDM de Telefónica debería tener un elevado grado de amortización, por lo que cabría esperar un descenso general de los costes de los servicios prestados sobre ella. Orange manifiesta que, si bien es cierto que en general es de esperar que esté disminuyendo el uso de la red PSTN¹⁷ de Telefónica, en la medida en que esta

¹⁷ Public switched telephone network

disminución del tráfico no explica la divergencia entre los niveles local y tránsito ni tampoco la divergencia de los precios propuestos con los precios vigentes efectivos de capacidad.

En este sentido, Orange señala que la disminución del uso debería ser más acusada en los niveles más bajos de la red (local y metropolitano), puesto que: (i) el tráfico de originación de los clientes desaparece de las centrales locales de Telefónica conforme éstos son migrados a FTTH y (ii) las centrales metropolitanas y locales han sido eliminadas de la OIR para terminación.

Por el contrario, Orange considera que la mayoría del tráfico sigue estando presente en los niveles superiores. En estos niveles, solo habrá dejado de cursarse el tráfico entre clientes de VOIP de la propia Telefónica, mientras que todo el tráfico entre Telefónica y el resto de operadores no experimentaría cambios relevantes, dado que Telefónica no dispone en la actualidad de interconexión directamente en IP¹⁸.

Por todo ello, Orange considera que los precios de interconexión en los niveles de tránsito metropolitano y tránsito simple deberían seguir una senda claramente descendente.

Por su parte, BT pone de relieve la divergencia entre el precio propuesto por Telefónica para el servicio de acceso en tránsito simple (0,7368 céntimos de euro/min) y el precio regulado para el servicio de terminación (0,0817 céntimos de euro/min), el cual -como se ha descrito en el apartado anterior- presenta un nivel jerárquico equivalente al de tránsito simple. BT considera que los precios del servicio de acceso deberían basarse en la misma metodología que se utilizó para los precios de terminación, máxime cuando los precios de originación en países de nuestro entorno son significativamente menores a los propuestos por Telefónica (por ejemplo, en Alemania 0,23 céntimos de euro por minuto y en Italia 0,13 céntimos de euro por minuto).

Por su parte, Telefónica justifica los precios propuestos en virtud del resultado de la contabilidad de costes regulatoria del año 2015, adaptando los mismos para dar continuidad a la lógica de precios por niveles de la OIR actual y añadiendo un margen de seguridad para cubrir las posibles oscilaciones de costes del servicio debidas a alteración en la demanda de los mismos.

Análisis

En primer lugar, tal como se ha desarrollado en el apartado anterior, se considera que la OIR TDM debería contener un único nivel de interconexión, el cual estaría formado por los 21 Pdl, definidos para el servicio de terminación. En

¹⁸ Telefónica está realizando, con distintos operadores, las pruebas necesarias para la implementación efectiva de la interconexión directa en IP.

consecuencia, la OIR únicamente debería contemplar el precio de acceso correspondiente al citado nivel de interconexión.

Telefónica mantiene dos estructuras de red paralelas -RTC y NGN-, interconectadas entre sí, donde la infraestructura de red NGN se desarrolla a medida que crece el número de líneas VoIP de los accesos FTTH desplegados por Telefónica y la red tradicional RTC se va progresivamente “vaciando” de tráfico hasta su futura desaparición.

Asimismo, es preciso recordar, tal como señala la Resolución del mercado 2/2007, que existe la obligación de que Telefónica garantice la interconexión mediante interfaces tanto TDM como IP, con independencia de si el cliente que origina la llamada es un cliente RTC o de VoIP (NGN).

Es decir, un cliente de VoIP (NGN) puede intercambiar su tráfico de acceso con operadores terceros mediante interfaces de interconexión TDM. De hecho, esta es la situación actual de los clientes con acceso fibra de Telefónica, los cuales, ante la ausencia de una interconexión IP entre operadores para los servicios de acceso, intercambian su tráfico mediante enlaces de interconexión TDM.

Por tanto, esta realidad se encuentra recogida en el sistema de contabilidad de costes de Telefónica, en el que se incluyen, entre otros, los elementos de red que dan soporte a los servicios de VoIP de los clientes de fibra, así como los elementos necesarios para convertir dichas llamadas VOIP en comunicaciones TDM.

De igual manera, este escenario –clientes de VoIP interconectados mediante interfaces TDM- forma parte del modelo de costes “*bottom-up*” desarrollado por la CNMC. Dicho modelo se basa en una red NGN eficiente, sin embargo, permite definir el tipo de interconexión mediante el que el operador se interconecta con operadores terceros (TDM o IP), así como el volumen de tráfico intercambiado en cada una de las tecnologías.

Una vez tenidos en cuenta los elementos de juicio anteriores, se propone fijar en la OIR-TDM un precio de interconexión de acceso orientado a costes, que incorpore las eficiencias económicas ligadas al cada vez mayor uso de las tecnologías de nueva generación. Por ello, se propone establecer el mismo precio que se fije en el ámbito de la interconexión IP (OIR-IP¹⁹).

Propuesta

Conforme a lo anterior, se propone para el servicio de acceso basado en la tecnología TDM el mismo precio que en la OIR-IP.

¹⁹ OFE/DTSA/006/17

3. Precios del servicio de facturación y cobro de acceso

Para el servicio de facturación y cobro, propuso inicialmente Telefónica que pasara de los actuales 0,14 euros por llamada a los 0,68 euros por llamada.

Tanto BT como ASTEL se han mostrado contrarios a dicha subida, señalando la ausencia de justificación de una subida de esta magnitud.

Telefónica considera que debería revisarse el precio actual, para remunerar correctamente los servicios que presta bajo estos conceptos de facturación y cobro. A su juicio, el precio actual resulta insuficiente para retribuir las actividades asociadas al servicio de facturación y cobro y para atender todas las obligaciones impuestas por la CNMC en caso de impago del usuario llamante.

Telefónica señala que el sistema de contabilidad regulatoria no recogía correctamente todos los costes en los que incurre Telefónica al prestar este servicio, puesto que no incluía la parte correspondiente de los costes minoristas específicos de la facturación de llamadas a servicios de Red Inteligente y números cortos de terceros operadores. Telefónica considera que el tratamiento de estas llamadas conlleva una mayor complejidad y costes en todos los ámbitos, incluidos el de facturación y gestión de cobros. En concreto, señala que la facturación de estas llamadas comporta unos costes superiores a la media en la atención de reclamaciones e impagos a clientes.

En este sentido, en su respuesta adicional al requerimiento, Telefónica manifestó que las llamadas de terceros operadores se facturan conjuntamente con el resto de conceptos minoristas y las reclamaciones e incidencias de estas llamadas se atienden desde las áreas minoristas, sin distinción del resto de servicios facturados por Telefónica. Para la contabilidad regulatoria del ejercicio 2016, Telefónica indica que ha materializado un criterio de reparto de los costes de atención de reclamaciones y gastos de personal asociados a la gestión de reclamaciones (de los servicios de red inteligente y números cortos) desde las cuentas minoristas a la cuenta mayorista de facturación y gestión de cobro.

Como resultado de este reparto, el nuevo coste unitario del servicio de facturación y gestión de cobro propuesto por Telefónica aumenta hasta 0,9067 cent€/llamada.

Análisis

En relación al servicio de servicio de facturación y gestión de cobro propuesto por Telefónica, se considera que, igual que en revisiones de OIRs anteriores, este precio debe basarse en el resultado de la última contabilidad regulatoria verificada y aprobada por esta Comisión, en este caso, la del año 2016. En dicho ejercicio se ha refinado la imputación de los costes relativos a la facturación y gestión del cobro, de modo que el resultado refleja los costes de prestación del servicio.

La contabilidad regulatoria presenta un resultado unitario de 0,9067 cent€/llamada para el servicio de facturación y gestión de cobro, siendo por tanto este valor el que debe contemplarse en la OIR.

Propuesta

Conforme a lo expresado en los párrafos precedentes, se propone modificar el precio vigente del servicio de facturación y gestión de cobro, fijando dicho precio en 0,9067 cent€/llamada.

4. Precios de otros servicios

Por lo que respecta al resto de servicios contemplados en el Anexo de precios de los servicios de acceso, Telefónica mantiene los precios de la vigente OIR. Asimismo, Telefónica ha eliminado el apartado relativo a los descuentos vinculados a los servicios de acceso.

BT, ASTEL y Orange solicitan la reincorporación del apartado relativo a los descuentos, al considerar que, si bien debería reformularse al desaparecer el concepto de horario reducido, la existencia de dichos descuentos resultaría pertinente, máxime cuando se ha eliminado la interconexión por capacidad.

Por último, ASTEL solicita la inclusión del precio del servicio de encaminamiento alternativo descrito en el apartado 2.8 del Anexo correspondiente a los servicios de acceso.

Por su parte, Telefónica argumenta el mantenimiento de la mayoría del resto de precios contemplados en el anexo de precios (i) por el limitado uso de los servicios a los que hacen referencia, en el caso de llamadas realizadas desde terminales de uso público a numeración gratuita para el llamante; (ii) por la inexistencia del servicio, en el caso del acceso al servicio de cobro revertido por operadora, o (iii) porque a su juicio no se han producido modificaciones sustanciales, como es el caso del servicio de gestión y control de tráfico para llamadas masivas.

Por lo que respecta a la eliminación de los descuentos vinculados a los servicios de acceso, Telefónica señala que estos descuentos tenían su fundamento en la distinción entre horario reducido y horario normal y la acumulación de tráfico por Pdl. Por ello, una vez que se proponen unos precios de acceso sin discriminación horaria, Telefónica considera que dejan de tener vigencia.

En relación con el precio de servicio de encaminamiento alternativo descrito en el apartado 2.8 del Anexo SA, Telefónica considera que para cada llamada desbordada se debería cobrar el precio que corresponda al servicio de interconexión dependiente del tráfico y el nivel del Pdl sobre el que desborda la

llamada, sin existir en ningún caso un coste variable adicional más allá del propio pago de los servicios de interconexión, tal como ya se propuso en la OIR 2010.

Análisis

Se comparte el análisis de Telefónica en relación a los tres servicios para los que no ha propuesto modificación de sus precios (es decir, el servicio de llamadas realizadas a numeración gratuita para el llamante desde terminales de uso público, los de gestión y control de tráfico para llamadas masivas, así como el de acceso al servicio de cobro revertido por operadora). Por ello se considera adecuado mantener el precio de los dos primeros y eliminar el último de ellos de la OIR TDM, al señalar Telefónica que es un servicio que ya no se presta.

Asimismo, se coincide con el planteamiento de Telefónica en relación con el servicio de encaminamiento alternativo, en el sentido de que dicho servicio no debería comportar un sobrecoste para el operador de acceso. Por ello y para dotar de mayor claridad a la redacción de la OIR se estima pertinente incluir las condiciones económicas de las llamadas desbordadas en el apartado 2.8, incluyendo el texto de la OIR 2010 referenciado por Telefónica.

Por último, con respecto a los descuentos que se aplican actualmente en la OIR-TDM, se ha de señalar que los mismos tenían su fundamento principal en la distinción entre horario reducido y horario normal, y en la acumulación de tráfico por Pdl en los elementos de red infrautilizados en el horario reducido.

Teniendo en cuenta la propuesta contenida en el presente informe, la cual no prevé distinción horaria del precio de acceso y elimina los niveles de interconexión, se considera que el precio de acceso establecido ya ha considerado suficientes eficiencias y no se justifica, por tanto, la incorporación de descuentos adicionales al precio de interconexión.

Propuesta

Conforme a lo expresado en los párrafos precedentes, se propone lo siguiente:

- No modificar los precios de los servicios de llamadas realizadas desde terminales de uso público a numeración gratuita para el llamante y gestión y control de tráfico de llamadas masivas.
- Eliminar el servicio de acceso al servicio de cobro revertido por operadora, explicitado en los apartados 2.6 del Anexo-SA²⁰ y 2.4 de su anexo de precios.

²⁰ La OIR consta de una parte común sobre la infraestructura de interconexión y los procedimientos para su constitución, más dos anexos en los que se recogen los servicios de terminación (Anexo-ST) y acceso (Anexo-SA).

- Eliminar los descuentos que estaban definidos en el apartado 1.1.2 del Anexo 1 del Anexo-SA.
- Incluir, en el apartado 2.8, las condiciones relativas al precio de las llamadas que son reencaminadas en virtud del servicio de encaminamiento alternativo, señalando que:

“Para cada llamada desbordada se cobrará el precio que corresponda al servicio de interconexión dependiente del tráfico y nivel de Pdl sobre el que desborda la llamada. No existirá en ningún caso un coste variable adicional más allá del propio pago de los servicios de interconexión.”

5. Modificación del procedimiento de comunicación de los rangos por central (apartado 3.2)

La OIR establece en su apartado 3 el procedimiento específico para informar del listado de centrales abiertas a la interconexión y su numeración asociada.

BT, Orange y ASTEL ponen de relieve que la propuesta presentada por Telefónica no contiene las modificaciones relativas al fichero de numeración por centrales establecidas en la última modificación de la OIR²¹. A este respecto, tanto BT como ASTEL, solicitan que se recupere íntegramente la redacción que se aprobó en 2016. Por su parte, Orange señala que los motivos que llevaron a incluir esta modificación en 2016, siguen siendo válidos, por lo que debería mantenerse el actual procedimiento de comunicación de los rangos por central.

Telefónica señala que la eliminación de las modificaciones señaladas obedece a un error. Sin embargo, pone de relieve que, tras la modificación de la OIR de febrero de 2016, y dada la necesidad de acometer desarrollos para obtener la nueva información requerida, se ha planteado un desarrollo más ambicioso consistente en la automatización completa de la operativa de generación del fichero de comunicación de los rangos asignados por central, de tal modo que la operativa de su obtención no requiera tratamientos manuales y se presente en un formato estándar fácilmente tratable por cualquier usuario del mismo (formato texto plano). Por este motivo propone una nueva redacción del apartado 3.2, en la que, manteniéndose la información a aportar, se modifica el formato en la que se pone a disposición de los operadores dichos datos.

Análisis

Se considera, tal y como señala Orange, que siguen teniendo vigencia los argumentos esgrimidos en 2016 que justificaron la modificación del procedimiento de comunicación de los rangos por centrales.

²¹ Resolución de 11 de febrero de 2016 por la que se aprueba la oferta de interconexión de referencia basada en tecnología TDM de Telefónica de España, S.A.U

Por lo tanto, es preciso que la propuesta planteada por Telefónica permita que los operadores accedan a la misma información que actualmente es accesible mediante el fichero basado en Microsoft Access que define la OIR.

En la anterior revisión de la OIR se planteó la conveniencia de modificar la estructura del fichero que se estaba generando para mejorar la capacidad de realizar tratamientos automatizados por parte de los operadores. En concreto, Vodafone-ONO solicitó que se modificara el formato para facilitar su procesado, mientras que Orange y ASTEL demandaron que el fichero fuera facilitado en un formato abierto que permitiera su tratamiento automatizado. Sin embargo, en dicha revisión se desestimó la conveniencia de modificar el formato del fichero, al entenderse, entre otros motivos, que dicha modificación podría suponer unos costes de desarrollo por parte de Telefónica que no tendrían justificación, puesto que existía la posibilidad de acordar bilateralmente el formato del archivo.

Telefónica ha optado por suministrar una serie de ficheros basados en texto plano que contendrían la misma información que el fichero Access utilizado hasta la fecha.

La utilización de ficheros basados en texto plano simplifica su tratamiento por los operadores, por lo que se considera adecuada la propuesta planteada por Telefónica de proporcionar la información detallada en el apartado de 3.2 de la OIR mediante un fichero plano siempre que éste facilite el tratamiento automatizado por los operadores.

Para que la estructura del fichero sea conocida por parte de todos los operadores, de forma que puedan adecuar sus procedimientos internos, se considera que dicha estructura debería formar parte de la información anexa a la OIR.

A este respecto, Telefónica detalla la arquitectura de archivos que está desarrollando para sustituir el fichero basado en el formato Access.

Telefónica pretende sustituir el citado fichero por 7 ficheros de texto plano, cuyos campos e información que contienen se detalla en el anexo al presente informe.

Tras analizar los ficheros propuestos por Telefónica, así como la información contenida en los mismos, se considera que contienen toda la información incluida en el fichero Access y que el hecho de que se basen en ficheros de texto plano, simplifica y mejora la capacidad de gestión de los mismos por parte de los operadores.

Telefónica plantea también la posibilidad de eliminar el fichero relativo a la tabla de porcentaje de migrados alegando la baja utilización de dicha información por parte de los operadores.

Dicha información del porcentaje de numeración migrada por provincia se introdujo en la OIR en 2010²², para mitigar la problemática derivada del impacto en facturación que suponía la migración de los clientes IP a centrales jerárquicamente superiores a la que pertenecía su rango de numeración²³.

Teniendo en cuenta que se propone ahora reducir los actuales niveles de interconexión para el servicio de acceso regulado, a un único nivel que corresponde al actual nivel de tránsito simple, dicha información ya no resulta relevante, puesto que el precio regulado aplicable a todos los clientes de un área nodal sería el mismo con independencia de la central en la que se ubican.

Este mismo razonamiento podría llevar a la conclusión de que, tal como sucede con la interconexión IP, resulta innecesaria la puesta a disposición de los operadores de los rangos de numeración pertenecientes a cada central, ya que la estructura de interconexión regulada se reduce a 21 puntos, pudiéndose inferir del propio Plan Nacional de Numeración la central a la que pertenece cada uno de los abonados.

Sin embargo, teniendo en cuenta que algunos operadores tienen una red de interconexión con alta capilaridad, la cual difícilmente se repliegue en el corto plazo, estos ficheros resultan necesarios para poder, en su caso, negociar precios comerciales en virtud de la capilaridad de la red de interconexión.

En consecuencia, debe mantenerse toda la información actualmente disponible mediante el fichero basado en Access incluido el porcentaje de números migrados a IP por provincia, por lo que se estima pertinente modificar la OIR sustituyendo el fichero de comunicación de rangos por los ficheros de texto plano descritos en el anexo I.

Propuesta

Se modifica el formato del fichero mediante el cual Telefónica comunica los rangos de numeración asociados a cada central, pasando de un formato

²² Resolución de 18 de noviembre de 2010 por la que se aprueba la modificación de la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2008/210).

²³ La numeración asociada a clientes que migran de la RTC a VoIP pasaba de estar ubicada en una central jerárquicamente inferior (generalmente un central local) a estar ubicada en la interconexión TDM en una central de tránsito lo que suponía que los operadores interconectados que entregaban o recibían la llamada desde/a ese número de VoIP a través de la interconexión con la central de tránsito tenían el derecho de que se les aplicara una interconexión local. Para simplificar el proceso de consolidación y facturación del tráfico de interconexión se optó por que Telefónica publicara el porcentaje de numeración migrada por provincia al objeto poder cuantificar el impacto que pudieran tener estos clientes en la facturación de interconexión.

Microsoft Access a un formato en texto plano, y la descripción de los distintos ficheros así como los campos que contendrán se incluye en un anexo de la OIR.

6. Modificación del punto 4.7.1 “tratamiento de la numeración asignada a un operador”

Tal y como ponen de relieve BT, Orange y ASTEL, la propuesta inicial de Telefónica incluía la modificación de la redacción de punto 4.7.1, eliminando la mención a la obligación de ofrecer un servicio de acceso en tránsito a través de un operador tercero en un plazo estipulado.

En particular, Telefónica modificó el tercer párrafo del punto 4.7.1 sustituyendo la mención a su obligación de llegar a acuerdos, siempre que fuera posible, con operadores de tránsito al objeto de garantizar la accesibilidad a la numeración asignada, por una posibilidad, y eliminó el siguiente párrafo sobre el plazo aplicable al acceso a las numeraciones asignadas a operadores sin acuerdo de interconexión con Telefónica:

“El operador asignatario de la numeración (Operador A), no tenía formalizado un acuerdo de interconexión con Telefónica de España. En este caso, Telefónica de España, tendrá un plazo de un mes desde la recepción de notificación de la asignación de numeración, para garantizar al operador A, la accesibilidad a dicha numeración para sus abonados, a través de terceros operadores (acuerdo de interconexión con tránsito). Es decir, Telefónica de España además de realizar las mismas actualizaciones en su red que en los supuestos anteriores, deberá llegar a acuerdos con terceros operadores que tengan interconexión con ambos operadores para que le proporcionen el servicio de tránsito para llamadas originadas en el operador no directamente interconectado y con destino a su red.”

En relación a esta modificación, Telefónica señala en su respuesta al requerimiento de información, que en ningún momento se ha pretendido eliminar la modalidad de interconexión consistente en el tratamiento de la numeración mediante el tránsito de terceros operadores, respecto a un operador asignatario que no disponga de un acuerdo de interconexión con Telefónica. En este sentido, considera conveniente especificar con mayor claridad esta modalidad de interconexión por lo que se propone mantener el párrafo suprimido con la siguiente redacción:

*“El operador asignatario de la numeración (Operador A), no **tiene** formalizado un acuerdo de interconexión con Telefónica de España, **siendo su deseo resolver la interconexión con Telefónica a través de terceros operadores**. En este caso, Telefónica de España, tendrá un plazo de un mes desde **que el operador que ofrece el servicio de tránsito al operador A, haga llegar a Telefónica el impreso de solicitud para el servicio de tránsito de otros Operadores debidamente cumplimentado** ~~la recepción de notificación de la asignación de numeración,~~ para garantizar al operador A, la accesibilidad a*

dicha numeración para sus abonados, a través de terceros operadores (acuerdo de interconexión con tránsito). Es decir, Telefónica de España además de realizar las mismas actualizaciones en su red que en los supuestos anteriores, deberá llegar a acuerdos con terceros operadores que tengan interconexión con ambos operadores para que le proporcionen el servicio de tránsito para llamadas originadas en el operador no directamente interconectado y con destino a su red.”

Telefónica propone esta redacción alternativa al considerar que la redacción actual podría dar lugar a que se interprete, de forma errónea, que la responsabilidad de fomentar acuerdos entre el operador que ofrece el servicio de tránsito y el operador A es de la propia Telefónica, cuando la realidad es que no interviene en el acuerdo de tránsito que mantienen terceros operadores.

Por otra parte, en relación a este apartado, es preciso tener en cuenta que, en el procedimiento de aprobación de la OIR IP que de forma paralela se está tramitando en la CNMC (OFE/DTSA/006/17), BT propone eliminar la mención a la longitud mínima del bloque de numeración, por considerarla una decisión del regulador y por tanto, no debería formar parte de la OIR.

Análisis

Tras analizar la propuesta, se considera innecesaria la modificación del párrafo planteada por Telefónica.

En primer lugar, no se considera que la actual redacción lleve a malas interpretaciones. De hecho, esta Sala no tiene constancia de ningún conflicto o controversia en relación con una interpretación errónea del punto señalado. Por otra parte, es preciso recordar que la obligación de garantizar la interoperabilidad de los servicios es una obligación que interpela a todos los operadores de comunicaciones electrónicas.

En segundo lugar, la modificación propuesta modificaría sensiblemente los plazos de apertura de la numeración mediante operadores de tránsito. Según el texto actual, la apertura se debería producir un mes después de la recepción de la notificación de la asignación de numeración. Atendiendo a la redacción propuesta, el plazo se inicia en el momento en el que el operador que ofrece el servicio de tránsito al operador A haga llegar a Telefónica el impreso de solicitud para el servicio de tránsito de otros Operadores debidamente cumplimentado. Por lo tanto, conforme a la redacción propuesta la fecha de apertura de la numeración se podría ver retrasada con respecto a la actual redacción.

Por último, respecto a las características relativas a la longitud mínima de bloque y los niveles de tarificación de la numeración asignada, se considera que la redacción de ambas OIRs (OIR-TDM y OIR-IP), debería ser coincidente en este aspecto, puesto que no existen razones técnicas jurídicas o económicas que

justifiquen un tratamiento diferenciado en función de la tecnología utilizada para realizar la interconexión.

En este sentido se considera adecuado, tal como señala BT, que no se especifique la longitud del bloque de numeración, puesto que depende de las disposiciones regulatorias y no de Telefónica.

Asimismo, se estima pertinente eliminar del apartado 4.7.1, la mención a los distritos de tarificación, puesto que tras la Resolución de 5 de abril de 2013, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la distribución de distritos telefónicos, se estableció un único distrito telefónico por cada una de las 50 zonas provinciales de numeración existentes, siendo desde 2014 los límites de cada uno de los distritos telefónicos coincidentes con los de la zona provincial de numeración correspondiente.

Por lo tanto, ya no resulta necesaria la comunicación del distrito de tarificación en la solicitud de apertura de una numeración geográfica, al venir definido por el indicativo provincial.

Propuesta

De acuerdo con lo expuesto:

- Se mantiene el texto de la OIR-TDM vigente, sin aceptarse los cambios propuestos por Telefónica.
- Se propone modificar como sigue los párrafos relativos a la longitud de la numeración y el plazo de apertura:

“Todas las numeraciones asignadas por la Administración competente, estarán disponibles en planta en los plazos indicados, sin perjuicio de las disposiciones que sobre la materia pudieran ser acordadas, siempre que en dicha comunicación se incluyan los requisitos siguientes:

En el caso de la numeración asignada para el servicio telefónico básico y de Red Inteligente en sus diferentes niveles de tarificación, deberá estar en los bloques mínimos en los que haya sido asignada.

En el caso de numeraciones cortas y de red inteligente, se deberán indicar las tarifas a aplicar al usuario llamante”

7. Modificación del punto 2.3 “Servicio de interconexión de acceso a servicios de interés social”

Tal como BT ha puesto de relieve, Telefónica ha eliminado en su propuesta la referencia a la gestión de los cobros e impagos de estos servicios de interés social. En la OIR aprobada, se asimila la gestión de cobros e impagos de los

servicios de interés social con la de los servicios de consulta de abonados. Asimismo, ha modificado la redacción con respecto al operador receptor del servicio de acceso, pasando del operador prestador del servicio al operador interconectado.

BT propone mantener la actual redacción en ambos aspectos al entender que no existe fundamentación alguna que sustente su modificación.

Por su parte, Telefónica señala que la justificación de la modificación, en relación con el operador receptor del servicio, no es otra que adaptar la redacción de la OIR a la relación de interconexión, la cual se organiza en base a acuerdos comerciales, lo que conlleva que no sea necesariamente el operador prestador del servicio quien se interconecta con Telefónica.

En su respuesta al requerimiento de información, Telefónica propone mantener la eliminación de la referencia al procedimiento de gestión de cobros e impagos de los servicios de interés social, y señala que las obligaciones quedarían afectadas por las modificaciones que también propone para el resto de numeración de acceso.

Análisis

No es adecuada la modificación planteada por Telefónica puesto que, si bien es cierto que existe una relación comercial entre Telefónica y el operador interconectado, no es menos cierto que existe una entidad que tiene asignado el número de interés social, y un operador que presta dicho servicio, el cual no necesariamente corresponde al operador interconectado con Telefónica.

Por lo tanto, el operador interconectado se comporta en este escenario como un mero operador de tránsito tanto desde el punto de vista de las llamadas como desde el punto de vista contractual.

Por tanto, la relación contractual –mediante su respectivo AGI- entre el operador interconectado y Telefónica se refiere en este escenario al servicio de tránsito para recoger los tráficos de los servicios de interconexión de acceso proporcionados por Telefónica hacia las numeraciones del prestador de servicio con el que el operador interconectado ha llegado a un acuerdo, estando este servicio previsto en la OIR, tanto la OIR-TDM como OIR-IP²⁴.

En consecuencia, no se estima pertinente la modificación propuesta por Telefónica, dado que podría interpretarse como una restricción sobre la obligación de Telefónica de proporcionar los servicios de origenación a todos los

²⁴ Denominado “*Servicio de tránsito de otros operadores*”, en la OIR-TDM y OIR-IP, donde el operador interconectado con Telefónica debe comunicar el acuerdo con el operador prestador de servicio donde conste la numeración de este último que debe ser accesible desde Telefónica.

operadores, tal y como se especifica en el mercado 2/2007. Los servicios de acceso hacia los servicios de acceso indirecto (AMLT), numeración corta y tarifas especiales de otros operadores que Telefónica está obligada a proveer, no dependen de si la interconexión con dichos operadores se realiza de forma directa -con firma de un AGI- o indirecta -a través de un operador de tránsito.

De hecho, para evitar malentendidos se estima conveniente precisar en cada servicio de interconexión de acceso que el operador interconectado puede no ser el operador prestador de servicio (operador AMLT u operador del servicio de interés social, consulta telefónica sobre números de abonado o servicio de tarifas especiales, respectivamente), sino actuar solo como operador de tránsito hacia el operador prestador de servicio.

Por lo que se refiere a la relajación de las obligaciones en relación con la gestión de cobros e impagos propuestas por Telefónica, estas se tratarán detenidamente en el siguiente apartado.

En todo caso, tal como señala la OIR vigente, el tratamiento de la gestión de cobro e impagos deberá seguir un procedimiento equivalente al especificado para el servicio de acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.

Propuesta

Se propone incorporar las siguientes modificaciones al ANEXO-SA:

- En el apartado 2.2:

*“Telefónica de España sólo está obligada a proveer el servicio de interconexión de acceso hacia **el operado preseleccionado AMLT o hasta el punto de interconexión TDM de su operador de tránsito en caso de no existir interconexión directa** cuando la llamada haya sido generada por un abonado de la red RTC.”*

- En el apartado 2.3:

*“Mediante este servicio, un cliente físicamente conectado [...] cuya gestión telefónica se haya encomendado al **operador prestador de servicio interconectado de forma directa con Telefónica de España o a través de un operador de tránsito.**”*

- En los apartados 2.3, 2.7.2 y 2.7.3:

*“Para estos servicios, Telefónica presta al operador **prestador de servicio** los siguientes servicios, **con independencia de que esté interconectado de forma directa con Telefónica de España o a través de un operador de tránsito [...].**”*

- En el apartado 2.4:

Modificación del título: “**Servicio de interconexión de acceso a servicios de números cortos ofrecidos por el operador prestador de servicio**”

“*Mediante este servicio, los clientes físicamente conectados a la red de Telefónica de España podrán acceder a los servicios gratuitos prestados a través de números cortos cuyo uso tenga asignado el operador **prestador de servicio interconectado directamente con Telefónica de España o a través de un operador de tránsito.***”

- En el apartado 2.5:

Se funden en un único párrafo los dos primeros párrafos de la propuesta de Telefónica, como sigue: “Mediante este servicio, un cliente físicamente conectado a la red de Telefónica podrá acceder a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado provistos mediante los números del rango 118AB ofrecidos por el operador interconectado **o por el operador prestador de servicio asignatario del 118AB conectado con Telefónica de España a través de un operador de tránsito.**”

- En el apartado 2.7 y 2.7.1:

Sustitución de “operador interconectado” por “**operador prestador de servicio interconectado directamente con Telefónica de España o a través de un operador de tránsito**”.

8. Modificación del procedimiento de facturación y gestión de cobros/impagos

La propuesta de OIR presentada por Telefónica, tal y como ponen de relieve tanto BT como Astel, presenta cambios significativos en los procedimientos de facturación y gestión de impagos, principalmente, para reducir o simplificar las medidas a adoptar en los casos de impago de los clientes. Estos cambios afectan a los servicios de consulta telefónica (118AB) y a los servicios de tarifas especiales de tarificación adicional y de llamadas masivas (803, 806, 807, 905 y 907), así como a las numeraciones de coste compartido 901 y a llamadas de pago por el abonado llamante sin retribución para el llamado (70X y 902).

Telefónica propone concretamente las siguientes modificaciones junto con la consiguiente motivación:

Servicio de consulta, contemplado en el apartado 2.5 del Anexo II (OIR-A):

Telefónica propone los siguientes cambios de relevancia respecto al procedimiento de gestión de cobro/impago de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado:

- Incluir otro supuesto (no sólo en caso de impago del cliente) en el que Telefónica no estará obligada al pago al operador interconectado: devolución decidida por Telefónica ante la reclamación de un cliente.
- Supresión del inciso que obliga a Telefónica a acreditar suficientemente el impago por parte del cliente con carácter previo al impago por ella de los servicios al operador interconectado.
- Supresión del inciso relativo a la obligación de Telefónica de agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones con anterioridad a la vía judicial en los casos de impago.
- Previsión de que en caso de que la deuda no se haya perseguido judicialmente se pueda considerar incobrable una vez transcurridos cuatro meses.
- Supresión del párrafo que indica la obligación de Telefónica de acudir a la vía judicial.
- Incluir la previsión de que en los casos en que Telefónica haya pagado al operador interconectado con anterioridad al impago o devolución al cliente, pueda aquélla repercutir después el importe correspondiente.
- Incluir, como documentación acreditativa del impago, la referencia a cualquier medio de prueba que pueda ser utilizado en vía jurisdiccional según establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como los datos a incluir en la documentación a entregar (número telefónico completo llamante con indicación de nombre y domicilio del usuario, así como datos desglosados sobre la facturación impagada). Se suprime la referencia al resto de documentación a entregar.

Servicios de red inteligente.

Servicios de tarifas especiales contemplados en los apartados 2.8.3 y 2.8.4 del Anexo II (OIR-A) de la propuesta de Telefónica (actualmente, 2.7.3 y 2.7.4):

Telefónica justifica las modificaciones introducidas en dicho apartado en los mismos razonamientos expuestos anteriormente y propone los siguientes cambios de relevancia:

- Supresión del inciso relativo a la obligación de Telefónica de agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones con anterioridad a la vía judicial en los casos de impago.
- Supresión del párrafo que indica la obligación de Telefónica de acudir a la vía judicial.
- Inclusión de la obligación de Telefónica de comunicar al operador interconectado su decisión de continuar persiguiendo la deuda por vía judicial o por vía extrajudicial o de no continuar persiguiendo la deuda en un plazo de 6 meses desde que conoció el impago.
- Inclusión de un inciso en el que la deuda se considere incobrable si se ha perseguido extrajudicialmente, una vez hayan transcurrido 4 meses sin llegar a acuerdo con el cliente.
- Supresión de la referencia a toda la documentación que Telefónica había de entregar una vez considerada incobrable la deuda, para las llamadas impagadas, incluyendo como documentación acreditativa del impago cualquier medio de prueba que pueda ser utilizada en vía jurisdiccional según establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como los datos a incluir en la documentación a entregar (número telefónico completo llamante con indicación de nombre y domicilio del usuario, así como datos desglosados sobre la facturación impagada).
- Supresión del párrafo que alude a que la falta de cumplimiento de la obligación de facilitar al operador de red inteligente los documentos que le sean requeridos en el marco de un procedimiento judicial, supondrá un incumplimiento grave de los términos del Anexo SA.
- Supresión del inciso relativo a la obligación de Telefónica de agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones con anterioridad a la vía judicial en los casos de impago.
- Supresión del párrafo que obliga a Telefónica a realizar todas las gestiones extrajudiciales en plazo de 4 meses desde el agotamiento de los instrumentos que provee la normativa de telecomunicaciones con anterioridad a la vía judicial.
- Supresión del párrafo que obliga a Telefónica a realizar todas las gestiones preparatorias y presentar ante los juzgados competentes las demandas oportunas.

Análisis

El servicio de facturación y gestión del cobro es una encomienda que realiza el prestador de los servicios de consulta de abonados o el prestador de servicios

de tarificación especial al operador de acceso (Telefónica) para que éste facture y cobre los servicios prestados por aquéllos a los clientes –con los que ésta tiene la relación contractual directa-, encomienda por la que dicho operador de acceso debe ser retribuido.

Este servicio de facturación y gestión de cobro está previsto, por un lado, en el apartado Noveno, 3, de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, y, por otro, en la definición de “operador de acceso” del artículo 3.a) de la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso²⁵. También está incluido en la regulación del mercado 2/2007.

Por lo tanto, el operador de acceso debería ser tan diligente en el cobro de las facturas como si se tratara de sus propios servicios, es decir, como si fuera el operador de los servicios de consulta de abonado o el prestador de los servicios de tarificación adicional el que realizara la función de facturación y cobro de las llamadas. En caso contrario, concurriría un escenario de dejación en las funciones de prestación del servicio de facturación y cobro, por el que se cobra al operador en el que terminan las llamadas.

En relación con los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado (apartado 2.5 del Anexo II (OIR-A), es relevante señalar que se ha aprobado recientemente la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, por la que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Dicha orden está orientada a solventar e intentar paliar los problemas detectados que experimentan los usuarios de los servicios de consulta sobre numeración telefónica, entre ellos, la imposición de precios desproporcionados o la falta de transparencia en su funcionamiento.

En la Orden ETU/114/2018, se destacan los siguientes cambios: (i) exigencia de marcación directa por parte del usuario para recibir el servicio de consulta -esto es, prohibición de sistemas de marcación automática-, (ii) facturación por tiempo y exclusión de cuotas de establecimiento de llamada, (iii) limitación de la facturación de la llamada por un máximo de 10 minutos, (iv) establecimiento de un sistema *opt-in* para las llamadas que tengan un precio superior a 2,5 €/min, (v) exigencia de una mayor claridad a la locución informativa, (vi) relacionado con lo anterior, ampliación de la duración de la locución a 15 segundos y 5 segundos de guarda, y (vii) obligación de proporcionar información sobre el precio por minuto de llamada -no por segundos.

²⁵ “Operador de acceso: el operador que proporcione al usuario llamante el acceso a la red o al servicio telefónico disponible al público sobre el que se presta el servicio de tarificación adicional, y que es el responsable de la facturación y cobro de los servicios al usuario llamante.”

Como se puede observar en el informe relativo al proyecto de orden ministerial que en su momento se notificó a este organismo, aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria de esta Comisión el 3 de octubre de 2017²⁶, con carácter general y sin perjuicio de las modificaciones que se proponen al mismo, se valoran positivamente las medidas de protección a los usuarios de los servicios de consulta telefónica –finalmente adoptadas, tras la aprobación de la orden-, que aportan mayores garantías y transparencia en relación a los servicios prestados a través del rango 118AB, y facilitan a su vez la relación entre los operadores del servicio de consulta y los operadores de acceso.

Así pues, una vez aprobada la Orden ministerial manteniendo las condiciones expuestas, en particular las relacionadas con la limitación de la duración facturable de la llamada y el establecimiento de un sistema opt-in para llamadas con precio superior a un nivel determinado, se entiende que quedará fuertemente limitado el riesgo de impago de los servicios por parte del cliente, reduciéndose las reclamaciones de cliente y el perjuicio económico del operador de acceso.

Además, en relación con la existencia de prácticas fraudulentas vinculadas a estos tipos de numeración, cabe señalar que la CNMC es especialmente activa en este ámbito. A modo ilustrativo puede señalarse que durante 2016 y 2017 se resolvieron 9 expedientes sancionadores a las empresas asignatarias de números 118AB, por presunto incumplimiento del artículo 77.19 de la LGTel, consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración.

No obstante, la mayor parte de las modificaciones de la OIR propuestas por Telefónica van dirigidas a simplificar el cobro en los supuestos de impago por los clientes y no se consideran incompatibles con las medidas adoptadas por la reciente Orden ETU/114/2018, puesto que el detalle de la facturación y gestión del cobro de estas llamadas no es regulado por esta disposición. Además, tales modificaciones afectan no sólo a los servicios de consulta sino también a los servicios de red inteligente.

Por ello, deben analizarse más detalladamente las modificaciones propuestas por Telefónica a efectos de determinar su procedencia:

- En relación con la propuesta de Telefónica de aclarar que los servicios de consulta telefónica ofrecidos por un operador y previstos en la OIR son los servicios del rango de numeración 118AB para los que dicho operador se encuentre directamente interconectado con Telefónica, no se considera aceptable. La obligación de originación establecida en el mercado 2 se refiere a números especiales y numeración corta entre las que se encuentra la numeración 118AB con independencia de cómo se conectan a Telefónica.

²⁶ IPN/CNMC/024/17/Servicios consulta 118AB

- En relación con los servicios de consulta y de red inteligente, Telefónica propone ampliar los supuestos en los que no estará obligada al pago correspondiente al operador asignatario del 118AB no sólo a casos de impago sino también a los supuestos de devolución al abonado del importe que corresponda en los casos en los que éste haya reclamado.

En opinión de esta Sala, tales supuestos son en parte equiparables, puesto que en ambos supuestos Telefónica deja de recibir la cuantía correspondiente al servicio. Sin embargo, mientras que los impagos suelen producirse respecto de la totalidad de la factura, lo que implicará un mayor incentivo a Telefónica para gestionar su cobro, en las devoluciones solo resultará afectado el importe del servicio de consulta. Por ello, de aceptarse la solicitud de Telefónica habría que delimitar en qué casos se devolverían los importes de las llamadas a números de consulta debatidos por el cliente, para garantizar que se realice como haría con su propia facturación.

Esta Sala entiende que esta devolución podría tener lugar cuando concurra un supuesto de tráfico irregular debidamente notificado a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, de conformidad con el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

Y es precisamente el Real Decreto citado el que en su artículo 6.2 establece que, en los casos en los que un operador identifique que se ha producido un tráfico irregular, podrá retener los tráficos correspondientes al mismo, aplicando la retención desde el momento de la identificación de dicho tráfico o, en el caso de que el momento de la identificación sea posterior al de producción, desde el momento en que acrediten que el tráfico comenzó a producirse, con un plazo de treinta días naturales anteriores a la fecha de identificación.

En definitiva, el Real Decreto 381/2015 ya contempla las medidas a adoptar por los operadores en caso de tráficos irregulares y en el caso concreto de Telefónica, ya están previstas expresamente en un apartado específico de la OIR (apartado 7.8 “Tráfico irregular”).

Además, se estima por esta Sala que, dadas las medidas implementadas en relación con la facturación y la transparencia de la locución de la última orden ministerial, probablemente se reduzcan mucho este tipo de incidencias fuera de los supuestos recogidos en el párrafo anterior o, en caso de producirse, su importe será reducido.

Por tanto, no se considera necesario modificar la OIR en este punto, salvo para incluir explícitamente, tal como se detalla y justifica en el anexo III, que en los casos en los que los organismos arbitrales de consumo o la Secretaría

de Estado para el Avance Digital estimen la reclamación de un cliente, ordenando la devolución del importe correspondiente al usuario final, debe reconocerse el derecho de Telefónica a recuperar dicha cantidad cuando la conducta en virtud de la cual se reconoce el derecho a la devolución del usuario no resulte imputable a Telefónica según la resolución de los citados organismos.

- Otra de las propuestas de Telefónica radica en modificar las acciones que ésta debería llevar a cabo para gestionar el impago, tanto para servicios de consulta telefónica sobre números de abonado (apartado 2.5 del Anexo) como para los servicios de red inteligente (apartado 2.8²⁷). Hasta la fecha, Telefónica está *“obligada a agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones con anterioridad a la vía jurisdiccional para los casos de impago de los abonados y a comunicar al operador interconectado su decisión de continuar, o no, persiguiendo la deuda judicial o extrajudicialmente, en un plazo de seis meses (...)”*.

La propuesta presentada por Telefónica relaja estas obligaciones, eliminando la obligación de agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones. Con la nueva redacción propuesta, aparentemente, la mera negativa del usuario a hacer frente al pago de las llamadas al 118AB o a los servicios de red inteligente y tarificación especial resultaría suficiente para considerar que se ha producido un impago de la llamada, sin necesidad de acreditar que se han agotado los instrumentos que provee la normativa sectorial con anterioridad a la vía jurisdiccional.

Fue la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, mediante Resolución de 30 de julio de 2002²⁸, reiterada posteriormente en otras Resoluciones, la que señaló que Telefónica estaba obligada a agotar todos los instrumentos que provee la normativa sectorial de telecomunicaciones con anterioridad a la vía judicial para los casos de impago de los abonados.

En efecto, en dicha Resolución se estableció que el operador de acceso tiene, en aplicación de la normativa sectorial, instrumentos para asegurarse o para incitar al pago de las facturas telefónicas por los usuarios morosos, esto es, la posibilidad de exigirles depósitos de garantía y de suspenderles el servicio temporalmente o interrumpirlo definitivamente. Por ello, se estableció la necesidad de que la obligación de facturación y cobro llegara, al menos, hasta que Telefónica hubiera ejercido estos derechos como una forma de asegurar el correlativo derecho del operador que presta el servicio de inteligencia de

²⁷ Concretamente, apartados 2.8.2 (tarifas especiales) y 2.8.4 (tarificación adicional y llamadas masivas).

²⁸ Resolución por la que se adoptan medidas en relación con el conflicto de interconexión interpuesto por Colt Telecom España, S.A. contra Telefónica de España, S.A.U en relación con la interpretación y aplicación del acuerdo general de interconexión en vigor entre ambas operadoras (RO 2002/6913).

red a cobrar del usuario llamante. Se establecía, asimismo, que una vez agotados dichos instrumentos que provee la normativa sectorial, únicamente cabía la vía jurisdiccional para reclamar las cantidades no cobradas a los abonados morosos.

Actualmente, es la Carta de Derechos de los Usuarios de Telecomunicaciones, aprobada mediante Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, la que contempla dichos instrumentos.

Concretamente, el artículo 6 de dicha Carta prevé que el operador prestador del servicio telefónico disponible al público podrá exigir a los abonados la constitución de un depósito de garantía, únicamente en una serie de supuestos, entre los que se encuentran los casos en los que el abonado (con un contrato de abono al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija) hubiera dejado impagados uno o varios recibos, en tanto subsista la morosidad o en los casos en que los titulares de este tipo de contratos tuvieran contraídas deudas por otro u otros contratos de abono, o bien que de modo reiterado se retrasen en el pago de los recibos correspondientes.

Y en los artículos 19 y 20 de la Carta se contempla, asimismo, la posibilidad de suspender temporalmente el servicio o de interrumpirlo definitivamente en los casos de impago del mismo, salvo si el impago se produce exclusivamente respecto a los cargos de servicios de tarifas superiores, en especial del servicio de tarificación adicional, que sólo dará lugar a la interrupción de tales servicios.

Debe señalarse que, si bien en la actualidad la normativa sectorial sigue estableciendo la posibilidad de exigir un depósito de garantía y de suspender e interrumpir definitivamente el servicio, a día de hoy no parece proporcionado condicionar en la OIR el traslado del impago o de las cantidades no cobradas de los servicios de consulta y servicios de red inteligente al ejercicio obligatorio de todos estos instrumentos.

Concretamente, por lo que se refiere al depósito de garantía, el derecho de Telefónica, como mandataria que presta los servicios de facturación y cobro, a no pagar o a repercutir el impago se produce por el mero hecho de la existencia de dicho impago, sin que pueda obligársele a exigir la constitución de un depósito de garantía.

No obstante, por lo que se refiere a los instrumentos contemplados en los artículos 19 y 20, se considera pertinente mantener en la OIR su obligación de adoptarlos con anterioridad a la persecución de la deuda por vía judicial. Ello constituye una garantía de la gestión de cobro que corresponde a Telefónica.

En virtud de lo anterior, se considera razonable modificar estos apartados de la OIR. Como parte de su obligación de gestionar el cobro del impago, Telefónica deberá llegar hasta la suspensión temporal o interrupción definitiva de los servicios, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Carta de Derechos de los Usuarios. Asimismo, deberá informar detalladamente al operador interconectado de su gestión de estos instrumentos, siendo suficiente para repercutir tales impagos la existencia y acreditación del impago y el detalle de la gestión que se haga (suspensión o interrupción definitiva del servicio).

Únicamente en el caso de que Telefónica tenga constituido un depósito de garantía con un cliente determinado y se produjera un impago general de todos los servicios o sólo del de consulta o de red inteligente, la gestión que se haga del cobro del depósito deberá incluir los impagos de este último servicio—lo que no puede es eludir su prestación del servicio de gestión del cobro de la parte del servicio de consulta o red inteligente; esto es, se le ha de exigir que haga una gestión conjunta del cliente para todos los servicios contratados y prestados-.

- Telefónica propone suprimir el inciso de acreditación del impago que figura en la OIR vigente hasta ahora, con carácter previo o como justificación de que no está obligada al pago al operador interconectado, cuando traslada a este operador, con carácter inmediato, el impago del abonado.

No obstante, dicha mención es indispensable, sobre todo, si se flexibilizan las actuaciones que ha de llevar a cabo Telefónica para la gestión del impago.

En este sentido, se considera adecuado el procedimiento de acreditación por parte de Telefónica de impagos en abonados llamantes que fue introducido en la OIR a través de la Resolución de fecha 10 de julio de 2003 (MTZ 2002/7459).

Por tanto, Telefónica deberá acreditar que se ha producido un impago proporcionando al operador interconectado la información y documentación a la que se hace referencia en dichos apartados del Anexo II (OIR-A).

- Por otro lado, sobre la previsión de que en caso de que la deuda no se haya perseguido judicialmente se pueda considerar incobrable una vez transcurridos cuatro meses y la supresión del párrafo que indica la obligación de Telefónica de acudir a la vía judicial, cabe recordar a Telefónica que la OIR no establece la obligación de acudir a la vía judicial. Que no se acuda a esta vía puede considerarse posible siempre y cuando Telefónica intente el cobro de la deuda por vía extrajudicial, de modo que a los cuatro meses se podría considerar finalizado el servicio de facturación y cobro si no se ha llegado a acuerdo de pago con el deudor. De ahí que se prevea que Telefónica comunicará al operador interconectado su decisión de perseguir la deuda por vía judicial o extrajudicial.

Es decir, en un primer momento, cuando se produzca el impago, Telefónica habrá de acreditar el mismo y comunicar su decisión de perseguir la deuda por vía judicial o por vía extrajudicial. Si decide perseguir la deuda extrajudicialmente, pasados cuatro meses se podría considerar finalizado el servicio de facturación y cobro si no se ha llegado a acuerdo de pago con el deudor.

Además, en relación con el plazo de 6 meses previsto en la OIR, una vez transcurrido el cual habrá que comunicar al operador interconectado la decisión de continuar o no persiguiendo la deuda, judicial o extrajudicialmente, ha de modificarse dicha previsión, en el sentido de que transcurrido el plazo de 6 meses Telefónica sólo podrá decidir seguir persiguiendo la deuda judicialmente, pero no extrajudicialmente, por entenderse que dicho plazo es suficiente para haber intentado el cobro de manera extrajudicial.

- Telefónica propone que, como medio de acreditación de los impagos, en la OIR sólo figure cualquier medio de prueba que pueda ser utilizado en vía jurisdiccional según establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como los datos a incluir en la documentación a entregar (número telefónico completo llamante con indicación de nombre y domicilio del usuario, así como datos desglosados sobre la facturación impagada), suprimiéndose la referencia al resto de documentación a entregar.

Concretamente, se trata de la documentación acreditativa de que se han agotado los medios puestos a su alcance por la normativa sectorial de telecomunicaciones para asegurar el pago de las facturas por el abonado, documentación acreditativa de la justificación de la decisión de perseguir la deuda judicial o extrajudicialmente, documentación a entregar una vez finalice la prestación del servicio de facturación y gestión de cobro acreditativa de haber realizado gestiones judiciales y/o extrajudiciales, así como documentación obtenida a lo largo de las gestiones realizadas por Telefónica.

No obstante, entendemos que además de la documentación que acredite el impago, debe aportarse la documentación acreditativa de la gestión realizada del cobro, por lo que no procede la supresión de la mención a dicha documentación.

Finalmente, atendiendo a las alegaciones presentadas por Telefónica al trámite de información pública que se encuentran resumidas y analizadas en el Anexo III, se estima procedente, por las razones allí esgrimidas, la petición de Telefónica de modificación del apartado 2.5 y de la terminología empleada en los apartados 2.7.3 y 2.7.4, todos del Anexo de la OIR-A.

Sobre el resto de propuestas relacionadas con los servicios de tarificación especial, así como con los servicios de interconexión de llamadas a numeraciones de coste compartido 901 y para llamadas de pago por el abonado

llamante sin retribución para el llamado (902 y 70x), ha de trasladarse aquí lo expuesto en relación con los servicios de consulta sobre números de abonado.

Propuesta

Se propone modificar los procedimientos de facturación y gestión de cobros/impagos en los términos expuestos anteriormente.

9. Fichero de impagos

Telefónica propone en el punto 2.7.3 “*Servicios de interconexión de servicios de tarifas especiales de tarificación adicional y de llamadas masivas (803, 806, 807 y 905)*” eliminar la obligación de Telefónica de incluir un determinado impago en el fichero de impagos definitivos emitidos en el mes $m+1$ ²⁹ para que pueda ser reclamado al operador de red inteligente.

Telefónica lo justifica señalando que en la mayoría de casos tiene conocimiento de las reclamaciones de los clientes y/o de las resoluciones administrativas en fechas posteriores al pago de los importes. Añade que, teniendo en cuenta esta problemática, es poco proporcionado impedir que Telefónica pueda reclamar los impagos no incluidos inicialmente en el fichero de impagos definitivos emitidos el mes $m+1$.

Asimismo, sustituye en el citado apartado la mención al SGO por telefonicaonline.

Análisis

No se considera pertinente eliminar la obligación de comunicar un impago en el mes $m+1$ al operador de red inteligente para que este pudiera ser reclamado. Tal como ya se ha señalado con anterioridad, corresponde a Telefónica la función de facturación y cobro a nivel minorista de los servicios de tarificación especial y 118AB que prestan operadores terceros, cobrando a estos operadores el servicio de facturación y cobro como compensación de los costes en los que incurre.

Como parte de este servicio, el prestador de los servicios de tarificación especial y de 118AB debe poder conocer con garantías la facturación esperable, así como los posibles impagos que se le pudieran repercutir.

La eliminación de la actual previsión podría crear un escenario de perpetua incertidumbre para los operadores que prestan estos tipos de servicios, puesto que en cualquier momento Telefónica podría reclamarles un impago de un servicio con independencia de cuándo se hubiera producido la llamada.

²⁹ Se considera m el mes en el que se han finalizado las gestiones de cobro por parte de Telefónica, considerando la misma como incobrable por la vía de reclamación ordinaria.

Asimismo, la actual redacción ya contempla las posibles casuísticas particulares al contemplar que se exceptúan de esta regla los casos en los que exista causa justificada y, en particular, aquéllos en los que el pago estuviese suspendido por reclamación del usuario, proveyendo en estos casos que la comunicación del impago deba realizarse durante los seis meses siguientes a la fecha de la reclamación del usuario.

Propuesta

Se propone rechazar la modificación propuesta, excepto la de sustituir en el apartado 2.7.3 la mención al SGO por telefonicaonline.

10. Interconexión de acceso con precio plano para acceso a Internet

Telefónica ha propuesto la eliminación del apartado relativo a los servicios de interconexión de acceso con precio plano para acceso a Internet, así como los precios de interconexión para tráfico de Acceso a Internet 909.

Análisis

Ciertamente se considera oportuna la eliminación de la mención específica al servicio de interconexión para tráfico de acceso a internet 909, así como sus precios. El servicio de acceso conmutado a internet se encuentra en clara regresión y tiene un uso marginal, puesto que ofrece velocidades muy alejadas de las velocidades actuales de mercado con el resto de tecnologías (ADSL, Fibra, Wimax), por lo que no se justifica ni un tratamiento específico para estos servicios ni la definición de precios específicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta numeración sigue contemplada en el Plan Nacional de Numeración y que sigue habiendo 23 bloques de numeración 909 asignados a operadores, se estima pertinente incluir la mención a la numeración 909 en la OIR, de forma que no existan dudas sobre el hecho de que se encuentra dentro de la numeración contemplada en los servicios de acceso y que le sería de aplicación los precios de acceso por minutos definidos.

Propuesta

Se propone mantener el apartado relativo a los servicios de interconexión de acceso a internet, señalando en el mismo que los precios por minuto corresponden al del servicio de interconexión de acceso.

11. Facturación de los servicios de emergencia y atención ciudadana

Telefónica pone de manifiesto la existencia de una problemática en la facturación en interconexión de las llamadas a los servicios de emergencia y atención ciudadana que, de acuerdo a la OIR, deben ser objeto de traducción por parte del operador de acceso antes de ser encaminada la llamada por interconexión.

Esta numeración se encuentra definida en el apartado 4.7.2 b) de la OIR, señalando qué numeración, por su ámbito de operación, requieren que el número corto marcado por el usuario sea traducido a un número de nueve cifras antes de ser entregada la llamada por interconexión y cual no. Entre la numeración corta que debe ser traducida está el número único de llamada de urgencia europeo 112.

Para la numeración que requiere de traducción, el operador que presta el servicio al número corto en cada ámbito de operación, de acuerdo con la OIR, debe facilitar a Telefónica una tabla de traducción de dichos números cortos a los números de 9 cifras correspondientes.

Por su parte el ANEXO-SA determina en su punto 2.1 que el precio aplicable a los servicios de interconexión de llamadas al número corto de emergencia es de 0 euros.

Pues bien, Telefónica ha observado que algunos operadores traducen varios números cortos en el mismo número de 9 cifras. Ello presenta cierta problemática a la hora de consolidar los pagos en interconexión puesto que en interconexión se utiliza la numeración intercambiada entre los operadores (en este caso, el número traducido) para determinar el importe que ha de facturarse.

Esta problemática se manifiesta de forma especial cuando coinciden los números traducidos del 112 –servicio que de acuerdo a la OIR no soporta pagos en interconexión- y otros servicios de emergencia y atención ciudadana que sí conllevan pagos en interconexión.

Ante esta problemática, Telefónica plantea dos alternativas, por un lado, limitar la posibilidad de utilizar un mismo número para distintos servicios de emergencia y atención ciudadana o en caso de permitirse esta posibilidad que, en el caso de que se comparta con el 112, todos los números cortos que compartan número traducido con el 112 sean considerados a efectos de facturación en interconexión como llamadas realizadas al 112. Es decir, sin pagos en interconexión.

Análisis

Como bien señala Telefónica, en el caso de la numeración corta traducida al entregarse siempre la llamada con número destino el número de 9 cifras definido como traducido, no es posible diferenciar, en el registro de interconexión, cual fue el número realmente marcado por el usuario llamante.

Esta información, no obstante, sí que se encuentra disponible para Telefónica puesto que en los registros de llamada de la central local a la que pertenece el abonado, sí queda reflejado el número marcado por éste.

De hecho, gracias a dicha información, Telefónica en su escrito señala que ha podido comprobar que el mayor porcentaje de llamadas que se encuentran en esta situación, se corresponden con llamadas realizadas al 112, que es el número de emergencias de referencia.

Ahora bien, esta información únicamente estaría a disposición de Telefónica, resultando costoso cotejarla con los registros de interconexión de las llamadas traducidas en interconexión, tanto para Telefónica como para el operador interconectado.

Por otra parte, los números de emergencia y atención ciudadana generalmente están atendidos por Call Centers que disponen de enlaces tipo RDSI-primario que permiten la gestión de varias llamadas simultáneas y la asignación a su vez de varios números de telefónicos de 9 cifras sobre el mismo enlace, por lo que resulta relativamente sencillo el utilizar numeración traducida distinta en función del número corto marcado por el usuario.

Teniendo en cuenta estas circunstancias se considera que resulta más proporcional y menos oneroso el determinar, tal como propone Telefónica, que en el caso que coincidan los números traducidos del 112 y de otro número corto de emergencia y atención ciudadana, se trate a efectos de pagos en interconexión todas las llamadas como llamadas al 112.

Propuesta

Se propone incluir en el apartado 2.1 del ANEXO-SA, la salvedad de que, si otro número corto tuviera el mismo número traducido que el 112, la tarifa de interconexión sería igualmente de 0 céntimos.

12. Mejoras de redacción

BT en su escrito de alegaciones iniciales realizó una serie de propuestas orientadas a mejorar la redacción de la OIR, a saber:

En el cuerpo principal de la oferta:

- (i) El ámbito de aplicación, eliminar la mención a que Telefónica podrá variar las condiciones de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente, al entender que la legislación vigente no permite dicha modificación.
- (ii) Los aspectos generales para clarificar los documentos que es necesario firmar para formalizar el acuerdo de interconexión.
- (iii) Eliminar de las características generales la mención sobre la posibilidad de prestar servicios en condiciones comerciales.

En el contrato tipo:

- (iv) Eliminar los criterios de resolución de conflictos entre partes, ya que en la práctica esta cláusula no se utiliza y puede provocar dudas interpretativas en el caso de disputa en un tribunal.
- (v) Eliminar de la cláusula de confidencialidad la mención contenida en el último párrafo relativa a que en el caso de requerimiento de la CNMC o de otro organismo, la parte requerida ha de notificarlo previamente a la contraparte.
- (vi) Eliminar la mención a la existencia de un plazo de cuatro meses para acudir a la CNMC en caso de no alcanzar acuerdo desde la solicitud de iniciación de la negociación.

Posteriormente, tal como se detalla y analiza en el anexo de contestación a las alegaciones al informe de la DTSA sometido a consulta pública (anexo III), varias entidades han solicitado nuevas mejoras de redacción. En particular:

- ASTEL y BT solicitan la modificación de la cláusula 1.2 del Cuerpo Principal de la OIR,
- BT propone modificar el punto 1.1 de Anexo SA
- Telefónica propone dos modificaciones en el texto de la OIR relacionadas con cambios normativos que han tenido lugar recientemente.

Por un lado, en materia de protección de datos de carácter personal y por otro en relación con un cambio normativo en el Código Penal relacionado con prácticas de corrupción, estando Telefónica obligada a cumplir con la Ley contra Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act –FCPA-)

Análisis

Cuerpo principal de la Oferta

- (i) En relación con el ámbito de aplicación de la OIR.

Tanto la OIR-IP como la OIR-TDM vigentes incluyen el párrafo en el que Telefónica informa de que las condiciones en los servicios pueden variar de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente, y se considera acertado mantenerlo, en contraposición con la solicitud de BT.

En efecto, puede haber ocasiones en que determinadas obligaciones que dimanen de la legislación o cambios normativos, pueden obligar a los operadores a aplicar cambios en los servicios de interconexión sin que haya podido

modificarse el texto correspondiente de la OIR en un procedimiento administrativo de aprobación por parte de la Comisión.

Ello no obsta para que la CNMC, en ejercicio de sus competencias para aprobar e introducir cambios en las ofertas de referencia, pueda revisar dichos cambios introducidos por Telefónica y, por tanto, supeditar la efectividad de las modificaciones realizadas en la OIR. Así pues, se propone mantener el párrafo de la cláusula 1.1 relativa a la posibilidad de variar las condiciones de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

(ii) Documentos para formalizar el acuerdo de interconexión

Es preciso señalar que en la resolución de la CNMC de 8 de septiembre de 2016 que aprobó la OIR-IP para los servicios de terminación, se incluyó -a propuesta de BT- el párrafo por el cual se clarificaba que, para adherirse a la OIR-IP, bastaba con (i) una comunicación clara y acreditativa de su aceptación, (ii) que esta aceptación ha de ser cursada por una persona con poderes de representación del operador para contratar en su nombre y (iii) que no es necesario firmar ningún documento.

Teniendo en cuenta la citada modificación se considera que la OIR-TDM, debe proveer los mismos procedimientos de adhesión que la IP, al no existir razones que justifiquen la necesidad de mantener dos procedimientos distintos por razones derivadas de la tecnología utilizada para realizar la interconexión.

Asimismo, se considera razonable la petición de BT de eliminar el párrafo que había permanecido en el texto de la Oferta tanto en la OIR-IP como en la TDM respecto a la obligación de formalizar por escrito el texto objeto de aceptación en un plazo de 5 días laborables, ya que es contradictorio con lo citado anteriormente, que hace innecesaria la formalización firmada por escrito del texto de la oferta. Dicho párrafo se encuentra en la cláusula 1.2 de la OIR sobre aspectos generales.

Por la misma razón, también se mantendrá el texto de la OIR-TDM que especifica la aplicación automática e incondicional de la adhesión a los términos de la Oferta desde la fecha en que Telefónica tuviera conocimiento de la misma, -es decir, desde el momento en que Telefónica reciba la adhesión³⁰- haciendo innecesaria la formalización por escrito de dicha aceptación en los cinco días laborables después.

No obstante, lo anterior, cabe indicar que es evidente que, si no se firma un AGI, la oferta será aplicable en su integridad –como contrato de adhesión- y que si los

³⁰ Esta aclaración fue puesta de manifiesto en la Resolución de 28 de abril de 2011, por la que se da contestación a la consulta formulada por BT en relación con la fecha de aplicación de los precios de interconexión establecidos en la OIR 2010 una vez notificada a Telefónica su adhesión a dicha Oferta (RO 2011/836).

operadores pactasen con Telefónica alguna condición que difiriera de las establecidas en la OIR, dicho acuerdo sí tendrá que figurar por escrito, al no producirse una adhesión completa a la citada oferta regulada.

Con respecto al párrafo de la Oferta que indica la obligación de plasmar en un acuerdo de confidencialidad entre Telefónica y el operador el contenido confidencial del contrato tipo de interconexión, con anterioridad al inicio de las conversaciones de negociación del AGI, se cree razonable modificar la redacción –como sugiere BT- para flexibilizar dicho requisito previo a la contratación efectiva de la interconexión, señalando esta posibilidad como potestativa para las partes.

A este respecto, cabe indicar que el artículo 12.7 de la LGTel ya establece que los operadores que obtengan información de otros, con anterioridad, durante, o con posterioridad al proceso de negociación de acuerdos de acceso o interconexión, destinarán dicha información exclusivamente a los fines para los que les fue facilitada y respetarán en todo momento la confidencialidad de la información transmitida o almacenada, en especial respecto de terceros, incluidos otros departamentos de la propia empresa, filiales o asociados. El contenido de este precepto legal se encuentra, asimismo, contemplado en el artículo 22.5 del Reglamento de mercados.

Esta previsión normativa que se encuentra recogida en la cláusula 13 del contrato tipo (Anexo 5 de la OIR-TDM) ya especifica la obligación de tratar como confidencial toda aquella información señalada como tal por cada parte e intercambiada entre Telefónica y el operador como consecuencia del acuerdo de interconexión, pero es igualmente aplicable a la información intercambiada con anterioridad a la suscripción del AGI.

En consecuencia, se propone la siguiente modificación de la cláusula 1.2 de la OIR sobre los aspectos generales:

- Incluir el párrafo siguiente:

“El operador podrá adherirse a la OIR-TDM de Telefónica de España, bastando a tal efecto con su comunicación clara y acreditativa de la aceptación de la misma, que ha de ser cursada por persona con poderes de representación del operador para contratar en su nombre, sin necesidad de firmar documento alguno.”

- Eliminar el siguiente párrafo:

“En los cinco días laborables siguientes a la fecha en la que Telefónica de España tenga conocimiento de la aceptación del operador solicitante de la interconexión, Telefónica de España, y el citado operador formalizarán por escrito el texto que corresponda con el objeto de la aceptación [...]”

-
- Modificar el párrafo siguiente:
 - *“El contenido confidencial del Contrato Tipo de Interconexión ~~se deberá plasmar~~ **podrá plasmarse** en un Acuerdo de Confidencialidad entre TELEFÓNICA DE ESPAÑA y EL OPERADOR con anterioridad al inicio de las conversaciones destinadas a negociar el Acuerdo General de Interconexión, **en el caso de que ambas partes vean necesario su firma. En cualquier caso, igualmente se verán sometidos por la obligación de la LGTel de garantizar la confidencialidad de la información intercambiada anteriormente a la suscripción del acuerdo de interconexión.**”*

(iii) Por último, en cuanto a la eliminación de la mención sobre la posibilidad de prestar servicios en condiciones comerciales.

No se considera necesario eliminar la mención de que Telefónica puede prestar otros servicios de interconexión en condiciones comerciales, ya que se especifica con claridad que los servicios de acceso y terminación están en la OIR regulada y otro tipo de servicios de interconexión que pudieran existir –tales como el servicio de tránsito- serían ofertados por Telefónica, pero no se incluyen en la oferta regulada por prestarse bajo un régimen de libre competencia.

Contrato tipo

(iv) Sobre la adecuación del contrato tipo a los cambios normativos que han tenido lugar recientemente en materia de protección de datos de carácter personal, por las razones esgrimidas en el anexo III, se considera que la misma se atiende mediante la modificación del segundo párrafo del apartado 7.24 del contrato tipo de la OIR, añadiéndose el siguiente párrafo:

“Asimismo, se protegerán los datos personales de los usuarios de los servicios soportados por las redes interconectadas, que deban ser intercambiados entre ellas por motivos del Acuerdo, y no harán otro uso diferente de dichos datos al que justifica su intercambio, todo ello de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos o cualquier legislación que sustituya a la legislación anterior”.

(v) Sobre la eliminación en la cláusula de la OIR relativa a los criterios de resolución de conflictos entre partes (cláusula 9).

Considera BT que, en la práctica, la cláusula que contempla el procedimiento no se utiliza y puede provocar dudas interpretativas en el caso de disputa en un tribunal.

Aunque dicho procedimiento de constitución de un Comité de Resolución de Discrepancias no se utilice mayoritariamente por los operadores, es relevante tener en cuenta que resulta potestativo para las partes y no ha sido objeto de problemática alguna para los operadores, por lo que no se estima pertinente su supresión.

En cualquier caso, ha de señalarse que, de no hacerse uso de este procedimiento contemplado en el contrato tipo, los operadores deberán negociar sus discrepancias antes de dirigirse a la CNMC para interponer un procedimiento de conflicto.

(vi) En cuanto a la eliminación, en la cláusula de la confidencialidad (cláusula 13.2), de la mención contenida en el último párrafo relativa a que, en el caso de requerimiento de la CNMC o de otro organismo, la parte requerida ha de notificarlo previamente a la contraparte, procede señalar que BT no ha justificado la eliminación de dicha previsión y que tal comunicación puede ser útil a la otra parte afectada por la solicitud de información, por lo que por motivos de transparencia, no se ve conteniente la eliminación.

Se estima, por tanto, que no puede procederse a la eliminación pretendida por BT, pudiendo en cualquier caso las partes acordar su no aplicación.

En relación con la mención a la existencia de un plazo de cuatro meses para acudir a la CNMC en caso de no alcanzar acuerdo desde la solicitud de iniciación de la negociación (cláusula 16.4), no se considera procedente eliminar la mención al plazo de cuatro meses (cláusula 16.4), ya que dicho plazo proviene directamente de lo dispuesto en el artículo 22.2 del Reglamento de mercados, según el cual *“los acuerdos de interconexión se formalizarán en el plazo máximo de cuatro meses, contados desde la fecha de solicitud de inicio de negociación”*.

Dicha previsión constituye una garantía para la parte que no cuente con suficiente poder de negociación, al permitirle acudir a la CNMC si en dicho plazo no llega que a un acuerdo de interconexión con la otra parte. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que las negociaciones entre los operadores se encontrasen completamente paralizadas antes del vencimiento de ese plazo de cuatro meses, sin que sea posible que haya un acuerdo o acercamiento entre las partes, éstas podrán acudir a la CNMC con anterioridad a dicho plazo –lo relevante es, en cualquier caso, que se haya negociado sobre el motivo de discrepancia-.

Por último, sobre la cláusula a incluir en el contrato tipo de la OIR relativa al cumplimiento de la FCPA por Telefónica, no se considera necesaria la modificación de la OIR en este punto. Será en todo caso, en el ámbito de la negociación privada entre las partes, donde se tratará la necesidad de incorporar las correspondientes cláusulas.

Propuesta

En base al análisis anterior, se propone modificar

i) la cláusula 1.2 del Cuerpo Principal de la OIR.

- Incluir el párrafo siguiente:

“El operador podrá adherirse a la OIR-TDM de Telefónica de España, bastando a tal efecto con su comunicación clara y acreditativa de la aceptación de la misma, que ha de ser cursada por persona con poderes de representación del operador para contratar en su nombre, sin necesidad de firmar documento alguno.”

- Eliminar el siguiente párrafo:

“En los cinco días laborables siguientes a la fecha en la que Telefónica de España tenga conocimiento de la aceptación del operador solicitante de la interconexión, Telefónica de España, y el citado operador formalizarán por escrito el texto que corresponda con el objeto de la aceptación [...].”

- Modificar el párrafo siguiente:

*“El contenido confidencial del Contrato Tipo de Interconexión ~~se deberá plasmar~~ **podrá plasmarse** en un Acuerdo de Confidencialidad entre TELEFÓNICA DE ESPAÑA y EL OPERADOR con anterioridad al inicio de las conversaciones destinadas a negociar el Acuerdo General de Interconexión, **en el caso de que ambas partes vean necesario su firma. En cualquier caso, igualmente se verán sometidos por la obligación de la LGTel de garantizar la confidencialidad de la información intercambiada anteriormente a la suscripción del acuerdo de interconexión.**”*

ii) la cláusula 16.4, añadiendo el siguiente párrafo.

“Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que las negociaciones entre los operadores se encontrasen completamente paralizadas antes del vencimiento del citado plazo de cuatro meses, sin que sea posible que haya un acuerdo o acercamiento entre las partes, éstas podrán acudir a la CNMC con anterioridad a dicho plazo y plantear un conflicto sobre el motivo de discrepancia.”

iii) Y apartado 7.24 del contrato tipo de la OIR, añadiendo el siguiente párrafo.

“Asimismo, se protegerán los datos personales de los usuarios de los servicios soportados por las redes interconectadas, que deban ser intercambiados entre ellas por motivos del Acuerdo, y no harán otro uso diferente de dichos datos al que justifica su intercambio, todo ello de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos o cualquier legislación que sustituya a la legislación anterior”.

13. Necesidad de eliminación de la vigencia de OIR anteriores

Telefónica solicita nuevamente que, una vez se apruebe la OIR objeto del presente procedimiento, se estipule la eliminación de la vigencia de los acuerdos de las OIR anteriores, vinculando los mismos a la OIR actualizada, con la finalidad de evitar conflictividad innecesaria entre operadores.

En relación a esta petición cabe reiterar lo ya señalado en las Resoluciones de 18 de noviembre de 2010, y 11 de febrero de 2016 en las que se aprueban sendas modificaciones de la Oferta de Interconexión de Referencia de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2008/210³¹ y OFE/DTSA/1975/14/OIR TDM³² respectivamente) en el sentido de que, mediante la aprobación, por esta Resolución, de una nueva OIR, se produce la revisión de la anterior, por lo que su publicación y, por tanto, su entrada en vigor supondrán la sustitución de la actualmente vigente, la OIR 2016. Ahora bien, ello no quiere decir que la relación contractual que se perfeccione mediante la aceptación de la OIR aprobada deba, necesariamente, considerarse novación total de la anteriormente existente entre Telefónica y los operadores interconectados, lo que dependerá de lo que se acuerde entre ambas partes o, en caso de conflicto, resuelva esta Comisión.

De acuerdo con la doctrina constante de la CMT ratificada por la jurisprudencia, el acuerdo de interconexión es un acuerdo privado, en concreto, un contrato de arrendamiento de servicios regulado en el artículo 1544 del Código Civil (en adelante, C.C.), regido por el principio de libertad de pactos entre las partes (artículo 1255 del C.C.), tanto para negociar las condiciones de interconexión de sus redes como para decidir el contenido de los acuerdos que pretendan celebrar.

En consonancia con ello, en las sucesivas OIR publicadas, se han regulado las causas de revisión de los citados acuerdos de interconexión, como figura en el apartado 11.16 de la vigente OIR 2010, relativo a la *Revisión del Acuerdo de Interconexión*.

³¹ Apartado 17 Obligatoriedad de adhesión a la OIR

³² Apartado III.2.6 Eliminación de la vigencia las OIR anteriores

No obstante lo anterior, existe un límite legal a dicha libertad contractual que rige las relaciones establecidas entre Telefónica y los terceros operadores que formalizan este tipo de contratos, el cual no es otro que la potestad de esta Comisión para intervenir administrativamente en dicha relación contractual, con el objeto de velar por la competencia en el sector, interviniendo por razones de interés general o incluso adoptando medidas en aquellos casos en que se produjera una ruptura del equilibrio en las condiciones contractuales entre operadores, como consecuencia de la regulación sectorial³³.

Pues bien, a la vista de las modificaciones que se introducen en la OIR por esta resolución, esta sala no ha percibido, a priori, la existencia de ninguna razón de interés general o causa que pueda suponer una ruptura del equilibrio de las condiciones contractuales entre operadores, que justifique adoptar la medida de la renegociación, obligatoria y automática de los AGIs firmados entre Telefónica y el resto de operadores, es decir, la modificación obligatoria de la totalidad de las condiciones técnicas y económicas establecidas en los referidos acuerdos.

En conclusión, a la vista de todo lo comentado, no se considera ajustada a derecho la solicitud de Telefónica de obligar a todos los operadores ya interconectados y, en consecuencia, que disponen de un acuerdo de interconexión con Telefónica, a adherirse a la OIR que se apruebe.

En consecuencia, a este respecto no se propone incluir ninguna modificación en el texto de la OIR vigente.

En virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia notifica a la Comisión Europea un proyecto de medida en el que se

PROPONE

Primero.- Aprobar la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología TDM formada por los textos contenidos en el anexo II (Cuerpo principal OIR-TDM, ANEXO-SA y ANEXO-ST).

Segundo.- Telefónica de España, S.A.U. aportará a esta Comisión, en el plazo de un mes desde la aprobación de la presente Resolución, el Cuerpo Principal del contrato tipo así como los Anexos de los AGI y los Addenda que lo componen, en los que se deberán reflejar los distintos servicios contenidos en el Cuerpo principal OIR-TDM , ANEXO-SA y ANEXO-ST.

³³ Ello ha sido avalado por numerosas sentencias de la Audiencia Nacional, como por ejemplo las Sentencias de 17 de noviembre de 2004, 25 de abril de 2005, 18 de noviembre de 2005 o de 8 de julio de 2008.

Los textos aportados quedarán depositados en esta Comisión y serán publicados en las páginas web tanto de esta Comisión como de Telefónica de España, S.A.U., sin perjuicio de las competencias de esta Comisión para el examen y, en su caso, modificación de los textos presentados por Telefónica de España, S.A.U.

Tercero.- Acordar la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado, al tener por destinataria una pluralidad indeterminada de personas, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuarto.- La Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología TDM, aprobada por la presente Resolución, y que está formada por los textos contenidos en el anexo II, entrará en vigor al día siguiente de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

Quinto.- Comunicar a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas la presente Resolución.

Anexo I: Ficheros para la comunicación de los rangos por central

1. Fichero de migrados:

- a. Número telefónico
- b. Central origen,
- c. Central destino
- d. La fecha de migración efectiva

2. Fichero de centrales ofrecidas en ITX:

- a. Provincia
- b. Nombre de Central
- c. CPS
- d. C1,C2, C3
- e. Domicilio
- f. NRN

3. Fichero de relaciones de central:

- a. Central A
- b. Central B
- c. Tipo de relación entre ellas (tránsito o metropolitano)

4. Fichero de numeración:

- a. N° origen
- b. N° Fin
- c. Central
- d. Estado del rango (activo, vacante o a migrar)
- e. Fecha migración
- f. Central receptora

5. Fichero porcentaje de migrados

- a. Provincia
- b. Porcentaje

6. Fichero de centrales frontera de señalización

- a. Provincia
- b. Nombre central
- c. CPS
- d. NRN
- e. C1,C2,C3
- f. Domicilio

7. Fichero resumen modificaciones rangos numeración

- a. N° origen
- b. N° Fin
- c. Fecha Anuncio
- d. Fecha ejecución (=fecha migración efectiva)

Anexo II: Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología TDM

Mediante fichero anexo se adjunta el texto consolidado de la Oferta de Interconexión de Referencia basada en tecnología TDM (OIR-TDM) para la interconexión de llamadas en la red de Telefónica.

El texto de la oferta está compuesto por los siguientes documentos:

- Cuerpo principal OIR-TDM
- Anexo-SA
- Anexo-ST

Anexo III: Alegaciones al trámite de información pública

Solo 7 entidades³⁴ han formulado alegaciones en el trámite de información pública, y, en general, manifiestan su conformidad con la propuesta presentada por la DTSA, estimando fundadas las distintas medidas y aspectos técnicos en ella presentadas.

1. Estructura de interconexión

Todas las entidades que han presentado alegaciones apoyan la reducción de puntos de interconexión propuesta en el trámite de información pública.

Asimismo, Orange y Vodafone apoyan expresamente la previsión contenida en la propuesta de la DTSA según la cual, en caso de que un operador mantuviera Pdl's con telefónica en niveles inferiores al nivel regulado, el precio de acceso para dichos niveles debería ser acordado comercialmente con Telefónica, debiendo ser éste inferior al regulado.

Por el contrario, Telefónica no comparte dicha posibilidad. Telefónica considera que una vez cerrada la incertidumbre en los niveles de acceso, dejando como único nivel regulado el nivel nodal, un eventual mantenimiento de los mismos, supondría una asimetría con respecto a servicio de terminación y al acceso en IP. Por ello entiende que los operadores pueden mantener las infraestructuras actuales, teniendo en cuenta que es algo bilateral, pero no comparte el tener que negociar un precio inferior, pudiendo convertirse en un nuevo factor de conflicto.

Telefónica considera que los mismos argumentos que da la CNMC para eliminar los niveles de interconexión y asociar la interconexión TDM a los 21 puntos nacionales, sirven para abundar en la no necesidad de esta negociación de precios. En este sentido remarca que TDM es una tecnología en proceso de obsolescencia plena, que se entiende amortizada, con un mantenimiento costoso y en ocasiones muy complejo y que no justifica ninguna inversión en la misma, desplazando los operadores sus recursos a la futura interconexión IP.

Contestación

El planteamiento propuesto en el informe sometido al trámite de información pública en relación con la posibilidad de seguir utilizando los Pdl's de niveles inferiores al nivel regulado con un precio acordado comercialmente inferior al regulado se basaba en dos aspectos, (i) el primero versaba sobre la racionalidad económica y técnica de mantener los Pdl's TDM que se encuentran en niveles inferiores al nivel regulado y (ii) el segundo consideraba el precio que debería fijarse para las llamadas cursadas mediante dichos Pdl's.

³⁴ Vodafone, Orange, Telefónica, Astel, BT, 11811 y Dialoga.

En relación con el primero aspecto, esta Sala comparte la opinión de Telefónica en el sentido de que la tecnología TDM es una tecnología en proceso de obsolescencia plena con un mantenimiento costoso y en ocasiones muy complejo y que no justifica ninguna inversión en la misma.

Precisamente por ello considera desproporcionado tanto desde el punto económico como técnico que no se contemple la posibilidad de seguir utilizando los Pdl TDM en niveles inferiores al nodal que actualmente se encuentran activos. En caso contrario podría generarse el efecto perverso de que los operadores que dispusieran de ellos, se vieran forzados a migrar el tráfico a los Pdl ubicados a nivel nodal, teniendo que incurrir en nuevas inversiones en una tecnología obsoleta, para poder asumir el tráfico de los Pdl de niveles inferiores que deberían dismantelar.

Esta problemática impactaría no solo al operador interconectado con Telefónica sino también a la propia Telefónica puesto que debería hacerse cargo de las inversiones en su central frontera para ampliar las capacidades de los Pdl.

Actualmente según los datos reportados a la CNMC³⁵, de los 999 Pdl (180 de capacidad y 819 por tiempo), 420 corresponden a Pdl metropolitanos o locales (117 de capacidad y 303 por tiempo).

Obviamente tras la unificación de la arquitectura de interconexión entre los servicios de terminación y originación definiéndose para ambos servicios un único nivel de interconexión regulado, correspondiente al nivel nodal, y teniendo en cuenta el grado de obsolescencia de la tecnología TDM, es previsible que paulatinamente se vaya reduciendo dichos Pdl concentrándose en niveles superiores o migrándose a la tecnología IP.

No obstante, hasta que ello se produzca debe contemplarse regulatoriamente la posibilidad de seguir utilizando dichas infraestructuras, bajo un acuerdo bilateral entre Telefónica y el operador interconectado, ya que, de no contemplarse, contrariamente a lo manifestado por Telefónica, se convertiría sin duda en un factor de conflicto.

Una vez determinada la conveniencia de prever regulatoriamente la utilización de los Pdl ubicados en niveles inferiores al regulado, el segundo de los aspectos a dilucidar es el precio de las llamadas entregadas a través de los mismos.

En este caso, claramente el coste asumido por Telefónica para entregar estas llamadas en un Pdl de nivel inferior es menor que el coste que tendría entregar la misma llamada en un Pdl de nivel superior, puesto que dicha llamada transitaría por un número inferior de equipos y centrales de Telefónica.

³⁵ 2 trimestre de 2018

Teniendo en cuenta este hecho, y la obligación de Telefónica de ofrecer los servicios de originación a precios orientados en función de los costes, el precio de las llamadas cursadas por dichos enlaces debería ser inferior al regulado.

Por todo ello, ha de desestimarse la alegación presentada por Telefónica.

2. Precio del servicio de interconexión de acceso

Por lo que respecta al precio servicio de acceso en los citados 21 puntos, el informe sometido al trámite de información pública, proponía que dicho precio fuera el mismo que el fijado para la tecnología IP.

Todas las entidades que han presentado alegaciones consideran adecuada la equiparación del precio entre la tecnología TDM e IP.

No obstante, varias de ellas manifiestan sus discrepancias en relación con la senda de precios propuesta.

Contestación

Teniendo en cuenta que las alegaciones presentadas se centran en la senda de precios propuesta, que resultan coincidentes con las presentadas en el marco del expediente de aprobación de la OIR-IP³⁶ y que el informe sometido al trámite de información pública el análisis de la senda de precios se realizaba en el citado expediente de aprobación de la OIR-IP, se considera pertinente dar respuesta a las citadas alegaciones en dicho marco.

3. Precios del servicio de facturación y cobro de acceso

En relación con el precio del servicio de facturación y cobro el informe sometido a consulta pública proponía que el precio pasara de los actuales 0,14 céntimos de euro por llamada a los 0,9067 céntimos de euro por llamada, fruto del resultado de la última contabilidad de costes de Telefónica auditada y aprobada.

En relación con este punto únicamente dos operadores han presentado alegaciones (BT y Dialoga) considerando ambos injustificado dicho aumento.

BT considera que, si bien la contabilidad de Telefónica puede dar el resultado propuesto, no considera adecuado que para este servicio no se lleve a cabo por parte de la CNMC, un ejercicio de ponderación y de ajuste de eficiencia de estos costes.

En este sentido, BT pone de manifiesto que la CNMC en numerosas resoluciones ha ponderado el precio que provenía de la contabilidad de costes de Telefónica para reflejar un coste eficiente.

³⁶ OFE/DTSA/006/17

Asimismo, pone de manifiesto, que a su juicio este incremento de precio se compadece muy mal con las propuestas de simplificación para acreditar los impagos propuestas en la presente modificación de la OIR-TDM.

En base a estos argumentos BT solicita que se lleve a cabo algún tipo de ajuste en los precios que recoge para este servicio la contabilidad de costes a fin de que recoja tanto la simplificación en las tareas a acometer en su prestación como su necesaria prestación eficiente.

Por su parte Dialoga, cuestiona que las economías de escala, así como los avances técnicos aplicables permitan disminuir los costes de la mayor parte de los servicios contenidos en la OIR-TDM y sin embargo para el servicio de facturación y cobro se proponga un incremento de dicho precio. Dialoga considera que el precio debería reflejar la simplificación propuesta de los procedimientos en los casos de impagos, la cual debería conducir razonablemente a una reducción del coste mayorista para dicho servicio

Dialoga cuestiona también los argumentos esgrimidos por Telefónica para justificar la modificación de los criterios de imputación de costes que han dado como resultado el incremento del coste de este servicio, al considerar que Telefónica elude incorporar en el análisis una casuística que, a su juicio, se produce frecuentemente y es aquella en la que Telefónica llega a un acuerdo con su cliente final, consistente en que éste haga frente al pago de otros servicios prestados por Telefónica y que también se reclaman a dicho clientes (como televisión, conexión a Internet, etc.) de manera que permanezcan impagadas las llamadas efectuadas a numeración de Dialoga, por las cuales sin embargo Telefónica sí cobra el servicio de facturación y cobro.

Por otra parte, Dialoga señala que el informe sometido a consulta pública no especificaba la fecha de entrada en vigor del nuevo precio.

Por todo ello Dialoga solicita a la CNMC que no modifique el coste del servicio de facturación y cobro que se encuentra vigente en la actualidad y que de hacerlo dicho costo sea lo más reducido posible y, en todo caso, la CNMC publique justificación suficiente de todos aquellos elementos y costes que inciden en dicho incremento. Asimismo, señala la necesidad de que se produzca una revisión anual de dicho precio.

Finalmente, solicita que, si el coste del servicio de facturación y cobre se ve incrementado, este incremento coincida temporalmente con el descenso del coste del servicio de acceso, ya que la reducción del segundo podría compensar el incremento del servicio de facturación y cobro.

Contestación

Como bien señala BT, en la fijación de los precios de los servicios regulados, y en particular el de los de la OIR, la CNMC no tiene únicamente en cuenta la contabilidad de costes de Telefónica, si no que se vale de otras herramientas. Entre ellas destaca el modelo de costes incrementales utilizado por esta Comisión para la fijación de precios de terminación fija de acuerdo con la Recomendación, el cual permite obtener el coste de originación en base a la metodología LRAIC+ y una arquitectura de red eficiente NGN.

Precisamente esta metodología ha sido la utilizada para obtener el precio del servicio de interconexión de acceso, fijado en la presente modificación de la OIR.

Sin embargo, el servicio de facturación y cobro, presenta una serie de características intrínsecas que hacen que el valor obtenido en la contabilidad de costes de Telefónica, pueda considerarse una referencia válida a la hora de fijar el precio de este servicio.

La principal es que la gran mayoría de costes imputables a este servicio, son costes en los que el impacto en la evolución tecnológica de las redes de telecomunicaciones es mínimo, puesto que estos provienen de la atención telefónica que se presta al cliente para resolver sus quejas y reclamaciones.

Este coste es independiente de la tecnología utilizada por el operador para prestar sus servicios. Por lo tanto, resultan irrelevantes las evoluciones tecnológicas que se incluyen en los modelos de costes, cuya finalidad no es otra que obtener los costes soportados por un operador eficiente que desplegara dichas evoluciones tecnológicas.

En consecuencia, este servicio no es un servicio que se encontraba modelizado en el modelo de costes incrementales utilizado por esta Comisión para la fijación de precios de terminación fija

La segunda de ellas, es que tal como refleja Deloitte en su Informe de revisión del cálculo del Sistema de Contabilidad de Costes presentado por Telefónica de España S.A.U. para el ejercicio 2016³⁷, el precio que paga Telefónica a la empresa encargada de gestionar el servicio de atención de reclamaciones es el mismo tanto si se trata de clientes de la propia telefónica como clientes terceros.

³⁷ Publicado como anexo a la Resolución, de 26 de julio de 2018, por la que se aprueba la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U. referidos al ejercicio 2016 para los estándares de costes históricos y corrientes (Exp. VECO/DTSA/009/18/SCC 2016 TELEFÓNICA).

Por lo tanto, Telefónica tiene incentivos suficientes para obtener el mejor contrato posible con esta empresa, pudiendo concluirse que el mismo resulta acorde con el principio de eficiencia.

Por lo que respecta al valor obtenido, tras su análisis detallado la Resolución de verificación de la contabilidad de costes de Telefónica, aprueba de forma justificada en su apartado 6. *Costes del servicio de Facturación y gestión de cobro* la modificación de los criterios de imputación de los costes a este servicio que han dado lugar al aumento del coste del mismo, considerándose innecesario reproducir en el presente expediente los argumentos allí esgrimidos.

Finalmente, por lo que se refiere a la posible disminución del coste del servicio fruto de la simplificación del procedimiento de facturación y gestión de cobro/impagos introducido en la OIR mediante el presente expediente, se considera que el eventual impacto del mismo se verá reflejado en las futuras contabilidades de costes, siendo precisamente en ese momento, y en función del resultado que se obtenga en las mismas, cuando se deba, en todo caso, proceder a modificar el precio de este servicio.

Es por todo ello que, en un ejercicio de prudencia y de coherencia con decisiones precedentes, se considera pertinente mantener el precio propuesto en el informe sometido a consulta pública, es decir un precio de 0,9067 céntimos de euro por llamada.

En relación con la inquietud puesta de manifiesto por Dialoga de que los precios propuestos en la presente OIR-TDM, difieran en su entrada en vigor, se procede a incluir una fecha clara para que la medida sea efectiva, de modo que no haya dudas al respecto. Dicha fecha será coincidente para el servicio de facturación y cobro y para el resto de precios de la OIR-TDM.

4. Modificación del procedimiento de facturación y gestión de cobros/impagos.

Telefónica ha presentado una serie de alegaciones en relación con la modificación del procedimiento de facturación y gestión de cobros/impagos.

Telefónica propone ampliar los supuestos en que no estará obligada al pago correspondiente al operador asignatario del 118AB, no sólo a los casos de impago, sino también a los supuestos de devolución al abonado del importe que corresponda cuando éste lo haya reclamado, Telefónica considera que la CNMC no da respuesta a su petición.

La operadora afirma que no se refería a los supuestos de tráfico irregular, sino a aquéllos en los que los clientes acuden a Organismos Arbitrales de Consumo y a la Secretaría de Estado para el Avance Digital, en los que finalmente resuelven mediante laudo o resolución administrativa la obligación de Telefónica de devolver los importes derivados de prácticas de publicidad engañosa y/o

prácticas ilícitas que, actualmente, no son considerados como tráfico irregular o uso indebido por el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

Por otro lado, señala Telefónica que, a la hora de realizar las certificaciones de impago, la CNMC ha de tener en cuenta que los usuarios tienen los mismos derechos sobre los 118AB y los STAs, de modo que tienen derecho a reclamar, por igual, el derecho a impagar y/o a solicitar la devolución de un importe abonado. De ahí, que la redacción del apartado 2.7.3 del Anexo de la OIR-A, deba tener en cuenta los 118AB para ajustarse a los derechos de los usuarios reconocidos por la normativa vigente.

Además, Telefónica señala que sus obligaciones son con el operador interconectado, que es con quien realiza la consolidación, de modo que los apartados 2.7.3 y 2.7.4 del Anexo de la OIR-A deben modificarse para adecuarse al hecho de que la relación de Telefónica es con dicho operador y no con el operador de red inteligente.

Contestación

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas por Telefónica, debe reiterarse lo ya expuesto en el informe de audiencia, en el sentido de que la aprobación de la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, limitará en gran medida el riesgo de impago de los servicios por parte de los usuarios, reduciéndose las reclamaciones de cliente.

No obstante, resulta cierto que en los casos en los que los organismos arbitrales de consumo o la Secretaría de Estado para el Avance Digital estimen la reclamación de un cliente, ordenando la devolución del importe correspondiente al usuario final, debe reconocerse el derecho de Telefónica a recuperar dicha cantidad cuando la conducta en virtud de la cual se reconoce el derecho a la devolución del usuario no resulte imputable a Telefónica según la resolución de los citados organismos. Por ello se incluirán estos supuestos en el apartado relativo a los servicios de consulta.

Por otro lado, sobre la modificación del apartado 2.7.3 del Anexo de la OIR-A, debe señalarse que dicho apartado hace referencia a los servicios de tarificación adicional y de llamadas masivas. Para los servicios de consulta telefónica dicha previsión habría de contemplarse también en el apartado 2.5 del Anexo de la OIR-A, que es el que hace referencia a los servicios 118AB.

Por último, en cuanto a la solicitud de modificación de los apartados 2.7.3 y 2.7.4 del Anexo de la OIR-A para dejar constancia de que la relación contractual con Telefónica es con el operador interconectado y no con el prestador del servicio de tarificación adicional, debe tenerse en cuenta lo indicado en la normativa sobre el servicio de facturación y cobro de los servicios de consulta.

En concreto, el apartado noveno.3 de la Orden CTE/711/2002 establece lo siguiente:

*“3. Los **operadores del servicio telefónico disponible al público** deberán ofrecer a los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5 de la presente orden, un **servicio de facturación y cobro** de los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios. El servicio de facturación y cobro dará derecho a una contraprestación económica razonable y proporcionada a los costes de su prestación. En todo caso, las facturas generadas indicarán el nombre y número telefónico del prestador y el precio de su servicio”.*

Luego la obligación de prestar el servicio de facturación y cobro de estos servicios corresponde al operador de acceso con independencia de las interconexiones que existan entre éste y el operador del 118AB. Lo mismo puede decirse de los STA.

No obstante, en la medida en que Telefónica actúa como operadora que presta el servicio de facturación y cobro al operador prestador del servicio de consulta o de TA, la existencia de impagos por parte de los clientes se comunicará al operador interconectado cuando no exista interconexión directa con éstos, que, a su vez, lo comunicará a aquéllos. Como indica Telefónica, su relación contractual es en la mayoría de los casos con el operador interconectado, teniéndose en cuenta, además, que la consolidación la realiza con éste.

Se estima, por tanto, procedente la petición de Telefónica de modificación del apartado 2.5 y de la terminología empleada en los apartados 2.7.3 y 2.7.4, todos del ANEXO-SA de la OIR.

5. Fichero de impagos

Tanto ASTEL como BT solicitan que una aclaración, ya que si bien, por un lado, se propone no eliminar la obligación de Telefónica de comunicar un impago en el plazo del mes siguiente (m+1), por otro lado, indica *“que se considera poco proporcionado impedir que Telefónica pueda reclamar los impagos no incluidos inicialmente en el fichero de impagos definitivos emitidos en el mes m+1”*.

Contestación

El inciso mencionado anteriormente de forma literal se incorporó a la propuesta no como afirmación propia de los Servicios de la CNMC sino como transcripción de la justificación dada por Telefónica para su propuesta de suprimir esta obligación de comunicar los impagos en el mes m+1. Por tanto, no se aprecia incoherencia o contradicción alguna en las consideraciones efectuadas por la DTSA en relación a este punto.

6. Mejoras de redacción

ASTEL y BT solicitan la modificación de la cláusula 1.2 del Cuerpo Principal de la OIR para aclarar que el acuerdo de confidencialidad a firmar entre Telefónica y el operador con anterioridad al inicio de las conversaciones de negociación del AGI será potestativo para las partes, de modo que sólo se firmará cuando ambas partes vean necesaria su firma, mientras que la redacción actual da a entender que sólo con que una de las partes lo solicitara, sería obligatoria su firma.

Adicionalmente, BT propone modificar el punto 1.1 de Anexo SA al entender que la redacción actual parece dejar en manos de Telefónica la interpretación de la norma y la modificación de la OIR.

Contestación

Esta Comisión considera adecuado dar acogida a las alegaciones de ASTEL y BT, de modo que se propone sustituir la redacción propuesta de la cláusula 1.2 como se refleja en el cuerpo de la Resolución.

Por el contrario, no se considera pertinente la modificación propuesta por BT de del punto 1.1 del Anexo SA, puesto que si bien indica que es Telefónica la que podrá variar el contenido de dicho anexo, cabe recordar que la OIR es la oferta de interconexión de Telefónica fruto de sus obligaciones regulatorias, también señala que dicha modificación debe ser de acuerdo con la legislación vigente. Dicha legislación obliga a que los cambios sean aprobados por esta Comisión, por tanto, contrariamente a lo argumentado por BT, con la actual redacción, no existe riesgo de que Telefónica modifique de forma unilateral dicho anexo.

7. Necesidad de eliminación de la vigencia de OIR anteriores

En relación con el criterio de la DTSA de que la petición de Telefónica de eliminar la vigencia de las Ofertas de Referencia previas a la aprobada en la presente resolución es una solicitud desproporcionada, Vodafone muestra su total conformidad con el análisis realizado por la DTSA.

Por el contrario, Telefónica, en su escrito de alegaciones, no comparte la necesidad de mantener OIR anteriores de acuerdo con un principio de simplicidad y eficiencia, que, según la operadora, la propia Comisión ha aplicado en el desarrollo de la nueva OIR de Acceso.

Cree Telefónica que el mantenimiento de la vigencia de OIR anteriores puede dar a entender a algún operador que hay que mantener precios antiguos o conceptos ya inutilizados como el horario normal y reducido, o los descuentos por Pdl, y dificulta la actuación de Telefónica ante organismos administrativos y judiciales al exigirle la aportación de documentación que acredite la coexistencia de aspectos regulados en diferentes ofertas.

Añade Telefónica que la incertidumbre que todo ello provoca puede fomentar que operadores de un mismo Grupo empresarial puedan realizar una posible comercialización de tráficos que, además de afectar a la consolidación, y puede considerarse una discriminación, ya que el que estuviera total o parcialmente en una OIR antigua puede beneficiarse de aspectos que no aplicarían a un nuevo entrante.

En virtud de lo anterior, Telefónica propone que:

1. La adhesión a la OIR objeto del presente expediente debe implicar que se vincule a la nueva OIR, de forma que, si un operador no firma un nuevo AGI, en el que se establezcan diferentes condiciones, al adherirse a la OIR, se adhiere a todo.
2. Cuando un operador (o grupo si forma parte de uno) se adhiera a la OIR IP y quiera mantener su interconexión TDM, ello supondrá actualizar la misma a la OIR TDM 2018.
3. En el caso de grupos empresariales, todo el Grupo empresarial estará en la misma OIR, que será la última a la que se ha adherido.
4. Al menos los precios de la OIR 2018 se hagan extensivos a todas las demás.

Contestación

Cabe de nuevo incidir en lo ya dicho tanto en la consulta pública como en resoluciones anteriores de la Comisión. La eliminación de la vigencia de las OIR anteriores, obligaría a todos los operadores a someterse a las condiciones de la nueva OIR sin que fuera su voluntad. Debe recordarse, en este sentido, que la OIR es concreción de una obligación impuesta a Telefónica en el marco de un procedimiento de definición y análisis de mercado por lo que únicamente resulta vinculante para dicha operadora y no para los operadores alternativos.

Es evidente que, si no se firma un AGI, la oferta será aplicable en su integridad –como contrato de adhesión- cuando ésta sea aceptada por los operadores y que si los operadores pactasen con Telefónica alguna condición que difiriera de las establecidas en la OIR, dicho acuerdo sí tendrá que figurar por escrito, al no producirse una adhesión completa a la citada oferta regulada.

Lo anterior implica que la aprobación de la nueva OIR no ha de conllevar la eliminación de la vigencia de las OIR anteriores, que entidades del mismo grupo empresarial puedan estar sometidas a distintas OIR y que no tengan por qué aplicarse en todos los casos los precios de la última OIR que se apruebe.

Por tanto, no procede acoger las peticiones formuladas por Telefónica en este punto.

8. Servicios de cobro revertido atendido por operadora

Telefónica solicita la eliminación del servicio de cobro revertido atendido por operadora del texto de la OIR, al ser un servicio que según señala ha dejado de prestar.

Contestación

El informe de la DTSA sometido a consulta pública, atendiendo a la solicitud de Telefónica, ya se proponía planteaba la conveniencia de eliminar el precio correspondiente al servicio de cobro revertido por operadora cuando el llamado no acepta la comunicación, al ser un servicio que ya no se presta.

Este precio es el que diferenciaba el servicio de cobro revertido por operadora de un servicio de cobro revertido automático que se pudiera estar prestando con cualquier número gratuito, puesto que el precio por minuto, actualmente contemplado en la OIR, así como el propuesto en el citado informe, correspondía al precio del servicio de acceso. Por lo tanto, una vez eliminado el precio del servicio de cobro revertido por operadora cuando el llamado no acepta la comunicación no existiría diferenciación en cuanto al tratamiento de las llamadas ni al precio que habría de hacer frente un operador tercero.

En consecuencia, atendiendo a la petición de Telefónica, se elimina la referencia al servicio de cobro revertido por operadora en el texto de la Anexo SA, al ser un servicio que no está prestando, ni presenta características, con los cambios ya propuestos en el informe de la DTSA, que justifiquen un tratamiento diferenciado.

9. Modificaciones no contempladas en el informe de audiencia

En materia de protección de datos de carácter personal, Telefónica propone sustituir la actual cláusula de protección de datos por la siguiente que remite a la firma de un Acuerdo de Protección de Datos adoptado por las partes:

“Dado que para la ejecución de este Acuerdo las Partes necesitan tratar, respectivamente, los datos de contacto de sus representantes e interlocutores y puesto que por las características singulares del sector de las telecomunicaciones en algunos supuestos las partes podrían tener acceso a datos de carácter personal en el marco de la prestación de los Servicios de este Acuerdo, las Partes se comprometen a tener suscrito un Contrato de Protección de Datos en el que se reconozcan su compromiso a cumplir la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal, en concreto, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, “RGPD”) o cualquier legislación que durante la ejecución del presente Acuerdo sustituya a la legislación anterior.”

Por otro lado, indica Telefónica que ha tenido lugar un cambio normativo en el Código Penal relacionado con prácticas de corrupción, estando Telefónica

obligada a cumplir con la Ley contra Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act –FCPA-). La operadora propone incorporar en el contrato tipo una cláusula sobre este aspecto denominada “Política de Cumplimiento Penal y Leyes Anticorrupción”.

Contestación

Por lo que se refiere la cláusula de protección de datos que propone Telefónica sustituir en el contrato tipo, hay que indicar que actualmente la OIR incluye un apartado concreto en el contrato tipo (7.24) relativo al secreto de las comunicaciones y la protección de datos. Aunque no se considera imprescindible, resulta cierto que recientemente (el 25 de mayo de 2018) ha entrado en vigor el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, por lo que se estima acertado incluir en el apartado citado una referencia a dicho Reglamento.

Este Reglamento resulta de directa aplicación en todos los países de la Unión Europea desde su entrada en vigor, por lo que, si bien dicha modificación de la OIR no ha sido sometida a audiencia de los interesados en el presente expediente, al derivar de un cambio normativo, se estima procedente la modificación del apartado 7.24 del contrato tipo de la OIR.

Ahora bien, sobre la inclusión en la OIR de la obligación de las partes de firmar un Acuerdo de Protección de Datos, se recuerda que la OIR es una Oferta de Telefónica que no puede obligar al resto de las partes, por lo que la celebración de dicho acuerdo ha de tener, en cualquier caso, carácter potestativo para las partes.

Se propone, por tanto, la siguiente redacción del segundo párrafo del apartado 7.24 del contrato tipo de la OIR:

“Asimismo, se protegerán los datos personales de los usuarios de los servicios soportados por las redes interconectadas, que deban ser intercambiados entre ellas por motivos del Acuerdo, y no harán otro uso diferente de dichos datos al que justifica su intercambio, todo ello de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos o cualquier legislación que sustituya a la legislación anterior”.

Por otro lado, sobre la cláusula a incluir en el contrato tipo de la OIR relativa al cumplimiento de la FCPA por Telefónica, no se considera justificada la modificación de la OIR en este punto. Esta cuestión no ha sido motivada por Telefónica ni ha sido objeto de análisis en el presente procedimiento, de modo

que que no se ha podido dar audiencia a los interesados, por lo que será en el marco de futuras modificaciones de la OIR donde habrá de analizarse la conveniencia de incorporar la referida cláusula.

10. Alegaciones adicionales

a. NRN y enrutamiento de llamadas

Telefónica en su escrito de alegaciones pone en conocimiento de esta Comisión que en el Grupo Técnico de la Asociación de Operadores de Portabilidad fija (en adelante AOP) celebrado el 13 de septiembre de 2018, BT introdujo un punto a debatir en el orden del día, bajo el epígrafe “*enrutamiento incorrecto de llamadas a números en estado 08*”.

A este respecto, Telefónica plantea una serie de cuestiones relativas al encaminamiento de las llamadas a través del NRN y solicita que la CNMC analice dichas cuestiones y se pronuncie al respecto.

Contestación

Las cuestiones planteadas por Telefónica corresponden al encaminamiento específico de la numeración portada y, por tanto, se encuentran fuera del objeto del presente expediente.

Cabe recordar que esta Comisión está instruyendo actualmente un procedimiento de revisión de las especificaciones técnicas de portabilidad fija³⁸, siendo dicho procedimiento el marco adecuado para dar respuesta a las cuestiones planteadas por Telefónica.

De hecho, en el marco del citado expediente de revisión de las especificaciones, mediante escrito de 24 de septiembre de 2018, Telefónica ha reproducido y ampliado la alegación presentada en relación con el encaminamiento de llamadas a números en estado 08.

Teniendo en cuenta estas circunstancias se considera que es en el ámbito del citado expediente de revisión de las especificaciones de portabilidad fija, dónde ha de darse respuesta a la alegación presentada sobre el encaminamiento de las llamadas en estado 08.

b. Supervisión de determinadas condiciones del mercado (servicio de tránsito)

El operador 11811 NIT manifiesta que Telefónica está modificando las condiciones del servicio de tránsito en acceso a los números 118 de la operadora

³⁸ PORT/DTSA/002/16

previamente pactados en el AGI, imponiendo precios excesivos sin justificación ni negociación alguna.

11811 NIT observa que, con la desaparición de la regulación del servicio de tránsito, la pérdida de esta referencia de precios regulados da lugar a una mayor desprotección de los operadores del servicio de consulta telefónica 118AB, que utilizan los servicios de tránsito de Telefónica desde la OIR 2003, para garantizar su interoperabilidad en todo el ámbito nacional.

Por todo lo anterior, 11811 NIT solicita la introducción en la redacción de la OIR del servicio de tránsito, que permita disponer al mercado de una referencia sobre cómo actuar en caso de controversia entre operadores, indicando cómo se remunera al operador de acceso por Telefónica, y cómo se deben realizar la gestión y tratamiento de impagos, así como de reclamaciones de usuario.

Contestación

Como conoce 11811 NIT, anteriormente las condiciones del servicio de tránsito estaban incluidas en la OIR, y como tal se regulaban los procedimientos y precios del servicio prestado por Telefónica. Sin embargo, el 1 de octubre de 2009 se aprobó³⁹ la desregulación de este mercado y desde la OIR 2010 ya no se incluyen los servicios de tránsito dentro de los servicios regulados por Telefónica. Así pues, Telefónica es libre de prestar estos servicios en condiciones comerciales libremente pactadas. Como también es libre el operador 11811 NIT de contratar el servicio de tránsito con otro operador distinto de Telefónica.

Las condiciones de revisión de precios de interconexión estarán sujetas a las condiciones acordadas por ambas partes, pudiendo este organismo actuar ante conflicto entre partes.

Sin embargo, no procede modificar la OIR para incluir procedimientos o condiciones relativas a los servicios de tránsito que Telefónica presta en condiciones comerciales, por no estar estos servicios regulados.

³⁹ Resolución 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).