



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA

Que en la Sesión nº 40/08 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 13 de noviembre de 2008, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el

INFORME A LA SETSI EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS VOCALES NOMADAS Y SU REGULACION

(DT 2008/1650)

1 Objeto del Informe y habilitación competencial de la Comisión

El presente informe tiene por objeto poner en conocimiento de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante SETSI) recientes acontecimientos que hacen necesario un cambio en la normativa aplicable a los servicios de telefonía basados en tecnología IP.

Este informe se emite en virtud de lo dispuesto en el apartado h) del artículo 48.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que incluye entre las funciones de esta Comisión la de *“Asesorar al Gobierno y al Ministro de Ciencia y Tecnología¹, a solicitud de éstos o por propia iniciativa, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las comunicaciones, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado... En particular, informará preceptivamente en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado para la elaboración de disposiciones normativas, en materia de comunicaciones electrónicas”*.

2 Hechos relevantes en el estado normativo de los servicios VoIP

Primero.- El 3 de febrero de 2005 esta Comisión aprobó una resolución (DT 2004/757) sobre las conclusiones de la consulta pública sobre la provisión de servicios de voz mediante tecnologías basadas en el protocolo IP, publicada el 27 de mayo de 2004. En esta resolución se realizaron las siguientes consideraciones:

- 1º Se propuso la atribución de un nuevo rango de numeración específico para servicios de comunicaciones electrónicas de VoIP (voz sobre IP) con nomadismo y capacidad de servicios multimedia. Se consideró asimismo que la numeración geográfica debía poder ser empleada indistintamente para la prestación del servicio telefónico disponible al público (STDP) y para la prestación de los mencionados servicios VoIP.
- 2º Se indicó que resultaría deseable ampliar el ámbito de la portabilidad a los nuevos servicios de voz sobre IP, pues de lo contrario se dificultaría el desarrollo de dichos

¹ Correspondiendo hoy al Ministro de Industria, Turismo y Comercio



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicios. Esta portabilidad, por cambio de operador, debía incluir la posibilidad de cambio de servicio entre STDP y VoIP con numeración geográfica.

Por todo ello, el mismo 3 de febrero de 2005, esta Comisión acordó solicitar informe (MTZ 2004/1950) al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, sobre la atribución por parte de esta Comisión y con carácter de urgencia de un rango de numeración para servicios de comunicaciones electrónicas de voz con capacidad de nomadismo y servicios multimedia mediante tecnologías basadas en el protocolo Internet (VoIP).

Segundo.- El ERG (Grupo de Reguladores Europeo) publicó el 11 de febrero de 2005 un documento² de declaración común sobre aspectos regulatorios de la telefonía sobre tecnología IP (VoIP). En dicho documento se reconocen los beneficios potenciales para el mercado y para los usuarios que la VoIP puede traer consigo, y se hacen las siguientes consideraciones:

- Los planes de numeración deben ser tecnológicamente neutrales, basados en la descripción del servicio; los servicios tradicionales de voz y los servicios VoIP deben disponer de los mismos rangos de numeración.
- La portabilidad del número telefónico es importante para el consumidor y para el operador. Es uno de los puntos fundamentales que posibilitan la competencia.
- Las condiciones respecto a la portabilidad numérica deben ser las mismas para clases similares de servicios de voz.

Igualmente, el ERG indica que es deseable que el acceso a llamadas a números de emergencia esté disponible para un conjunto de servicios de comunicaciones electrónicas tan amplio como sea posible.

Tercero.- El 31 de marzo de 2005, esta Comisión aprobó mediante resolución el informe preceptivo a la SETSI (DT 2005/547) acerca del proyecto de resolución *“por la que se atribuyen recursos públicos de numeración al servicio telefónico fijo disponible al público y a los servicios vocales nómadas con capacidad multimedia y se anuncian determinados indicativos provinciales”*, proyecto que fue comunicado por la SETSI a esta Comisión mediante escrito del 24 de febrero de 2005.

En el proyecto presentado por la SETSI se proponía atribuir el código “51” a los servicios de comunicaciones electrónicas vocales nómadas (SVN) cuyo ámbito geográfico fuera todo el territorio nacional; asimismo, se proponía la atribución de nuevos indicativos provinciales de numeración geográfica (con el código “8XY” ó “8XYA”), para los servicios de SVN cuyo ámbito geográfico estuviera limitado al del distrito telefónico correspondiente. En el informe emitido, esta Comisión realiza las siguientes consideraciones:

- Se considera acertada la propuesta de atribución del rango “51” para la prestación de SVN cuyo ámbito geográfico sea todo el territorio nacional.
- Se recomienda no realizar atribuciones de numeración geográfica específicas para la prestación de SVN ya que ello crearía dominios de numeración intrínsecamente aislados e intransferibles. El espacio de numeración geográfica debería poder utilizarse indistintamente para la prestación de STDP y SVN.
- La posibilidad de poder cambiar de operador conservando el número geográfico entre el servicio telefónico disponible al público (STDP, es decir, servicio telefónico tradicional)) y SVN se considera esencial.

² http://erg.eu.int/doc/publications/erg0512_voip_common_statement.pdf



Cuarto.- El 18 de agosto de 2005 se publicó en el BOE la Resolución de la SETSI de 30 de junio de 2005, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración para SVN, que se definen como *“aquellos servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público que ofrecen comunicaciones vocales bidireccionales en tiempo real desde puntos de acceso a los que los usuarios pueden conectarse de forma remota y permiten tanto el establecimiento como la recepción de llamadas, pudiendo incluir suplementariamente otro tipo de capacidades como la de comunicación multimedia”*. Con ello, estos servicios constituyen una categoría particular de servicios de comunicaciones electrónicas, diferente a los servicios telefónicos disponibles al público, y corresponden, como se indica en la Resolución, a un tipo de servicios VoIP.

La numeración atribuida en esta Resolución para la prestación de los servicios SVN se encuentra distribuida en dos segmentos de numeración, dependiendo de la capacidad de nomadismo respecto de los puntos de acceso:

1. Segmento 8XY: Numeración geográfica atribuida y adjudicada para la prestación de SVN. Los servicios prestados mediante estos recursos públicos de numeración se proveerán desde puntos de acceso asociados al distrito telefónico que corresponda a la numeración utilizada.
2. Segmento 51: Numeración no geográfica atribuida para SVN. Los servicios prestados a través de este código se proveerán desde puntos de acceso asociados al conjunto del territorio nacional.

Asimismo, la Resolución establece los siguientes requisitos para SVN:

1. Los abonados deberán disponer de domicilio legal dentro del ámbito geográfico desde el que se provea el acceso al servicio, dependiendo del tipo de numeración utilizada, y acreditarlo ante su operador como requisito necesario para la contratación del servicio.
2. Los operadores encaminarán gratuitamente las llamadas al número 112 al centro de atención que corresponda al domicilio de contratación del abonado.
3. Los operadores incluirán en los contratos de abono la información relativa a las capacidades, modo de acceso y operación del servicio, en particular en lo relativo a las llamadas de emergencia, indicando además de forma clara y fácilmente inteligible que se trata de un servicio diferenciado del servicio telefónico disponible al público y las limitaciones que presenta respecto a éste.

De este modo, en la normativa aplicable no existe obligación de portabilidad para SVN, con lo que se configuran dos conjuntos estancos dentro del ámbito de la numeración geográfica, uno para STDP (con derecho a portabilidad en el ámbito STDP) y otro para SVN (sin posibilidad de portar sus numeraciones 8XY ni entre SVN ni con el STDP). Tampoco es posible la portabilidad entre numeraciones 51 de SVN.

Quinto.- El 28 de junio de 2007, esta Comisión aprobó mediante resolución un informe a la SETSI sobre la evolución de los servicios vocales nómadas y sus necesidades en materia de portabilidad.

En este informe se muestran datos que reflejan el limitado desarrollo de los SVN en España indicando que, a fecha 31 de diciembre de 2006, únicamente estaba siendo utilizado el 0,87% de la numeración geográfica para SVN asignada (996.000 números) y el 0,31% de la numeración no geográfica para SVN asignada (880.000 números). Asimismo, se indican posibles causas de este escaso desarrollo, tales como:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Confusión entre la definición de STDP y SVN-geográfico: Se indica que la frontera entre el STDP y el SVN geográfico es muy difícil de determinar cuando ambos se prestan sobre tecnología IP, y que la separación del espacio público de numeración geográfica en dos ámbitos disjuntos origina una gran confusión.
- Restricciones al nomadismo: El nomadismo, uno de los atractivos esenciales de los servicios VoIP, se restringe en los SVN geográficos al ámbito del distrito telefónico. Asimismo, se indica que *“se considera que sería deseable compatibilizar la posibilidad de nomadismo con el significado geográfico de la numeración geográfica ... Una posible solución sería interpretar la definición del número geográfico, asociándolo a la dirección de contratación del usuario o dirección habitual y permitiendo el nomadismo”*.
- Imposibilidad de conservar el número al cambiar de operador o de servicio: Al no haber obligación de portabilidad para los SVN, hay una importante barrera de entrada que aumenta la reticencia de los usuarios a contratar estos servicios. Se indica también que *“la portabilidad es hoy en día un derecho ampliamente asumido por los usuarios, a la vez que ha demostrado ser un eficaz mecanismo de fomento de la competencia... se considera necesario implantar mecanismos de portabilidad para los SVN y también entre SVN y STDP”*.

El informe propone acciones a emprender por parte de la SETSI, incluyendo:

- Permitir la portabilidad de los SVN no geográficos.
- Posibilitar la utilización de la numeración geográfica para su uso indistinto en la prestación de SDTP y SVN geográfico.
- No restringir la posibilidad de nomadismo dentro del país, para SVN geográfico.
- Permitir la portabilidad entre operadores de SVN así como entre SVN geográfico y STDP.

Asimismo, se indica que la introducción del servicio de banda ancha sin servicio telefónico (*“naked-DSL”*) en la OBA (en la modalidad de acceso compartido al bucle de abonado³) refuerza la necesidad de las medidas propuestas, pues el usuario contaría entonces únicamente con servicios de voz basados en VoIP.

Sexto.- El 6 de diciembre de 2007, el ERG aprobó un documento⁴ de Posición Común sobre VoIP. Dicho documento se enmarca en el programa de trabajo del ERG para 2007, uno de cuyos puntos básicos era la armonización. Una de las áreas en las que se ha detectado la necesidad de armonización es VoIP; para acometerla, el ERG se ha concentrado en 2007 en aspectos considerados críticos.

El objetivo declarado es que los servicios de telefonía tengan unas obligaciones iguales en toda Europa y que los usuarios de dichos servicios telefónicos tengan los mismos derechos. Estas obligaciones deben aplicar tanto a STDP como a servicios VoIP que sean servicios de comunicaciones electrónicas y cumplan el criterio de ser telefonía; a este respecto, se define el “servicio telefónico”, al que aplica la Posición Común (con independencia de su implementación, sea conmutación de paquetes o de circuitos) como *“todo servicio público de comunicaciones electrónicas que permite a los usuarios el establecimiento de una sesión para una comunicación vocal*

³ En la modificación de la OBA de 27 de marzo de 2008, se incluye también como nuevo servicio el “naked” sobre acceso indirecto

⁴ http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_07_56rev2_cp_voip_final.pdf



*bidireccional hacia/desde cualquier usuario mediante el uso de números de un plan nacional o internacional de numeración, basado en tecnología de conmutación de circuitos o de paquetes*⁵.

El documento de Posición Común clasifica los servicios VoIP en cuatro categorías:

1. Servicios sin asignación de números E.164 y sin acceso a la red telefónica pública
2. Servicios sin asignación de números E.164 pero que permiten realizar llamadas a la red telefónica pública
3. Servicios con asignación de números E.164 que permiten llamadas entrantes de la red telefónica pública, pero que no permiten llamadas salientes
4. Servicios con asignación de números E.164 que permiten llamadas salientes y entrantes de la red telefónica pública

Como se indica en el documento, para el ERG no está claro que los servicios de categoría 1 sean Servicios de Comunicaciones Electrónicas, lo que conduce a diferente tratamiento regulatorio en los Estados miembros. Sin embargo, el criterio mantenido por la Comisión no coincide con el criterio de la ERG al entender que cuando dicho servicio se presta con contraprestación económica, se considera un servicio de comunicaciones electrónicas y como tal deberá inscribirse en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, cuya llevanza corresponde a esta Comisión, bajo la denominación de *“servicios de transmisión de datos disponibles al público: comunicaciones vocales de ordenador a ordenador.”*

En relación con la categoría 2, al igual que en la Posición Común sobre VoIP, la Comisión ha definido a estos servicios como de comunicaciones electrónicas, por lo que son objeto de inscripción en el citado Registro de Operadores bajo la denominación de *“servicio telefónico sobre redes de datos en interoperabilidad con el servicio telefónico disponible al público.”* Por su parte, la categoría 3 no está definida en España ya que el Plan nacional de numeración telefónica aprobado por el Real Decreto 2296/2004, no prevé la existencia de servicios de voz con asignación E.164 que permitan llamadas entrantes de la red telefónica pública sin permitir también llamadas salientes, por lo que en el Registro de Operadores no consta ningún operador con estas características.

Finalmente, coincidiendo con las características descritas en la categoría 4, esta Comisión coincide plenamente con el ERG destacándose que, para esta categoría, se han diferenciado dos servicios de comunicaciones electrónicas que son objeto de inscripción en el citado Registro de Operadores: los servicios vocales nómadas, y el servicio telefónico fijo disponible al público indistintamente sobre tecnología IP o sobre tecnología de conmutación de circuitos.

Séptimo.- En la reunión plenaria del ERG, celebrada el 28 de febrero de 2008, el ERG ha reafirmado su intención de asegurar la consistencia regulatoria en el mercado europeo de comunicaciones electrónicas. Para ello, y basado en un sistema de cuestionarios para la monitorización de la implementación de las posiciones comunes, se ha decidido desarrollar un plan de acción acerca de la implementación de la Posición Común de VoIP. Este plan es un paso importante ya que, puesto que una Posición Común no tiene carácter vinculante, ésta sería de poco valor sin el

⁵ En original: *“all Public Electronic Communications services that allow users to establish a call session for a bi-directional voice communication to and/or from any callee by using a number or numbers in a national or international numbering plan based on either circuit switched or packet switched technology”*



compromiso de los Estados miembros de revisar los aspectos en que no cumplen con lo allí establecido.

Octavo.- En la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de 13 de noviembre de 2007, se avanza en el mismo sentido de la Posición Común del ERG, incluyendo una nueva definición de servicio telefónico disponible al público: *“el servicio disponible al público a través de uno o más números de un plan nacional o internacional de numeración telefónica, para efectuar y recibir llamadas nacionales o internacionales, directa o indirectamente a través de selección o preselección de operadores o de reventa”*, eliminando de la definición la obligación de realizar llamadas a números de emergencia y estando así alineada con la definición de “servicio telefónico” de la Posición Común del ERG. Con ello, disposiciones como la protección a los usuarios, la disponibilidad de guías telefónicas o la obligación de asegurar la disponibilidad de los servicios telefónicos (antes conocida como integridad de red) se extienden a todos los prestadores de servicios telefónicos.

Asimismo, en el nuevo artículo 30 (“Simplificación del cambio de proveedor”, en sustitución del artículo 30 de la Directiva 2002/22/CE) de la misma propuesta de Directiva, no se hace ya ninguna referencia o limitación de la portabilidad al servicio telefónico disponible al público sino, por el contrario, se contempla solamente la obligación de facilitar la portabilidad de números pertenecientes a planes de numeración, sin limitaciones a los servicios asociados a los mismos.

3 Puntos de la Posición Común del ERG de diciembre de 2007

3.1 Acceso a servicios de emergencia

Como indica el documento de Posición Común, la Directiva de Servicio Universal (2002/22/EC) establece que los abonados al STDP deben poder realizar llamadas gratuitas al número europeo de emergencias 112. Esto conduce a que los operadores de servicios telefónicos VoIP que no estén registrados como STDP no tienen dicha obligación, dejando a los consumidores en una situación de disparidad de derechos.

Se indica asimismo que el proveedor de servicios VoIP deberá encaminar la llamada de emergencia al centro de atención correspondiente al domicilio del cliente, no estando clara la solución en caso de usuarios nómadas (pudiéndose encaminar la llamada a un centro de atención próximo a su domicilio habitual o a uno próximo a su localización actual, la cual puede no conocerse con certeza).

El número telefónico del abonado llamante VoIP debe ser indicado al centro de atención, debiendo asegurar el proveedor de servicio, al igual que en la red telefónica pública de conmutación de circuitos, que dicho indicador (CLI) sea correcto. Por otro lado, el centro de atención debe poder conocer la localización del usuario llamante, para lo que se puede hacer uso de una base de datos proporcionada por los operadores (“push”) o bien solicitar esa información de los operadores (“pull”). Para cubrir el caso de usuarios nómadas, dicha información podría incluir un indicador acerca del potencial carácter nómada del usuario, de modo que el centro de atención sepa que dicho usuario podría no encontrarse en su domicilio.

Las recomendaciones de la Posición Común y que aplican, en caso de VoIP, a las categorías 2 y 4, son que todos los proveedores de servicios de telefonía:



- Deben proveer acceso a los servicios de emergencia
- Deben proporcionar información sobre la localización del usuario, en la medida de lo tecnológicamente posible
- Deben encaminar las llamadas al centro de atención local responsable, en la medida de lo tecnológicamente posible
- Deben proporcionar a los centros de atención información sobre el potencial nomadismo del llamante
- Deben informar a los usuarios sobre limitaciones del servicio, y esta información debe ser proporcionada en formas comparables en los diferentes Estados miembros
- Deben establecer las llamadas con prioridad, en la medida de lo tecnológicamente posible
- Deben establecer las llamadas con la mejor calidad disponible al llamante y al llamado

Situación en España

Los operadores que prestan SVN están obligados a encaminar gratuitamente las llamadas al número 112 al centro de atención que corresponda al domicilio de contratación del abonado. Además, *“Los operadores incluirán en los contratos de abono la información relativa a las capacidades, modo de acceso y operación del servicio, en particular en lo relativo a las llamadas de emergencia, indicando además de forma clara y fácilmente inteligible que se trata de un servicio diferenciado del servicio telefónico disponible al público y las limitaciones que presenta respecto a éste”*. Por otro lado, el Reglamento de Servicio Universal, en su artículo 19.e, establece que los operadores que exploten redes telefónicas públicas deben asegurar el encaminamiento gratuito de llamadas a los servicios de emergencia a través del número 112 y de otros números telefónicos que se determinen mediante real decreto.

Por tanto, en España, los prestadores de servicios telefónicos STDP y SVN (categoría VoIP 4) tienen la obligación de encaminar gratuitamente las llamadas al número 112 y de informar a los usuarios sobre posibles limitaciones del servicio. Sin embargo, no están reglamentados aspectos como la prioridad y la calidad de las llamadas.

Por su parte, la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, estableció un mecanismo de recepción y suministro de datos de los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público⁶, donde figura la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como intermediaria en el intercambio de dichos datos. Así, el apartado decimoquinto de la Orden establece que esta Comisión, previa petición, facilitará la información actualizada que puedan utilizar en sus bases de datos a las entidades que estén habilitadas para prestar el servicio de consulta sobre números de abonado y a las entidades que elaboren guías telefónicas para que incluyan, al menos, los datos contenidos en el ámbito del servicio universal de telecomunicaciones, así como a las entidades que presten servicios de llamadas de urgencia a través del número 112, así como a otras entidades que determine la SETSI para prestar servicios de llamadas de urgencia a través de números cortos. Igualmente, el apartado decimocuarto establece que *“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá delimitar, razonadamente, el suministro de información adicional a la que se enumera en el punto 1 de este apartado”*, de modo que esta Comisión podría extender dicha información para solicitar la indicación de si un abonado es potencialmente nómada.

⁶ Ver apartado decimocuarto



La Circular 2/2003, de 26 de septiembre, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre el procedimiento de suministro de datos de los abonados para la prestación de servicios de directorio en competencia, que tiene por objeto dar instrucciones a los operadores obligados a facilitar la información sobre sus abonados y a las entidades receptoras de la misma, establece los datos a facilitar por los operadores (recogiendo lo establecido en la citada Orden) y su procedimiento de suministro, así como el formato de entrega a las entidades receptoras. En esta circular no está contenida información alguna acerca del potencial nomadismo de los abonados; asimismo, designa como operadores obligados a facilitar la información a *“los operadores que prestando el servicio telefónico disponible al público, asignen números a sus abonados”*.

Por tanto, en España, sólo los prestadores de STDP están obligados a suministrar a esta Comisión las bases de datos de abonados para los servicios de llamadas de emergencia (que sirven de base también para los servicios de directorio), aun cuando también los prestadores de SVN están obligados a encaminar gratuitamente las llamadas al número 112 al centro de atención que corresponda. Asimismo, actualmente no se indica a los centros de atención el potencial nomadismo del llamante.

En consecuencia, teniendo en cuenta que los prestadores de SVN tienen la obligación de garantizar el encaminamiento de llamadas al servicio de emergencia 112, sería conveniente actualizar el régimen normativo aplicable a los SVN incluyéndose la obligación de suministro de datos de sus abonados a esta Comisión para su puesta a disposición de las entidades habilitadas.

3.2 Numeración y portabilidad

El documento de Posición Común hace referencia al nexo entre el punto de terminación de red y el número telefónico; este nexo se basa en el funcionamiento de las redes de conmutación de circuitos. En VoIP, un usuario sólo necesita, para acceder al servicio telefónico, una conexión IP a su proveedor de servicios, lo que permite la independencia respecto a la ubicación física (en definitiva respecto a la reubicación del acceso a la red), aspecto conocido como nomadismo. Este nomadismo es uno de los atractivos fundamentales de los servicios de telefonía basados en VoIP, especialmente en entornos empresariales. Por otro lado, se indica también la habitual preferencia de los consumidores por el uso de números geográficos frente a otro tipo de numeración.

Por esta razón, el ERG considera adecuado permitir el nomadismo sin restricciones dentro de la numeración geográfica. Este nomadismo debe ser entendido de manera similar al “roaming” de las comunicaciones móviles, es decir, un uso temporal del servicio fuera del lugar de contratación. Se indica también que las Autoridades de Regulación pueden, si así lo desean, mantener el sentido geográfico de la numeración; para ello, una vía puede ser asignar un número geográfico sólo a usuarios que residan en el área correspondiente, de acuerdo al plan de numeración.

En cuanto a la portabilidad del número telefónico tras el cambio de prestador de servicio, se reconoce su importancia, alegando que la portabilidad es uno de los factores que posibilitan la competencia, y que es percibida por los usuarios como un derecho básico, lo que dificulta justificar que usuarios de ciertos servicios (VoIP) no tengan este derecho. Así, la cuota potencial de mercado de los proveedores de servicios VoIP se verá reducida si un usuario no puede portar su número telefónico de STDP, especialmente si, como se detalla en los párrafos anteriores, comparten un rango de numeración. Por esta razón se considera adecuado imponer obligaciones de



portabilidad a los proveedores de servicios telefónicos VoIP, incluyendo portabilidad desde STDP. Como señala el documento, esta obligación será efectiva como facilitador de la competencia en un entorno con disponibilidad de acceso de banda ancha sin servicio telefónico (por ejemplo “*naked-DSL*”).

Las recomendaciones de la Posición Común, y que aplican, en caso de VoIP, a las categorías 3 y 4, son:

- Los planes de numeración deben ser tecnológicamente neutrales, basados en la descripción del servicio, y los mismos rangos de numeración deben estar disponibles para esos servicios. Esto significa que los números geográficos para los servicios tradicionales de telefonía y los números geográficos para VoIP deben compartir el mismo rango de numeración.
- Todos los proveedores de servicios de telefonía deben estar autorizados a permitir el nomadismo por parte de sus usuarios. Debe haber numeración geográfica disponible con este fin.
- El nomadismo es una característica esencial de los servicios VoIP que no debe ser restringida. El nomadismo no impide a los Estados miembros mantener el significado geográfico de la numeración geográfica, si así lo desean; esto se puede conseguir asignando un número sólo a usuarios que residan en el área correspondiente, de acuerdo al plan de numeración.
- La portabilidad numérica es importante desde un punto de vista de usuario y de competencia
- Debe haber una obligación de portar números a cualquier proveedor de servicio que satisfaga las condiciones de uso del rango de numeración

Situación en España

La Resolución de la SETSI de 30 de junio de 2005, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración para SVN, establece un rango de números geográficos para la prestación de SVN, diferenciado del disponible para la prestación de STDP. Asimismo, indica que “*Los servicios prestados mediante estos recursos públicos de numeración se proveerán desde puntos de acceso asociados al distrito telefónico que corresponda a la numeración utilizada*”, lo que restringe el nomadismo de la numeración geográfica al área definida por el distrito telefónico.

No se establecen en dicha Resolución obligaciones de portabilidad, con lo que aplica lo establecido en el artículo 44 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración de diciembre de 2004 (Reglamento de Numeración), que indica que “*todos los operadores de redes telefónicas públicas, y los del servicio telefónico disponible al público, deberán facilitar a los abonados que lo soliciten la conservación de sus números*”⁷. Igualmente, el artículo 114 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios de abril de 2005 (Reglamento de Servicio Universal) establece el derecho a la conservación del número sólo para abonados al servicio telefónico disponible al público.

Por tanto, no existe obligación de portabilidad para SVN (ni entre SVN y STDP), con lo que hay dos rangos estancos dentro del ámbito de la numeración geográfica, uno para STDP y otro para SVN.

⁷ De acuerdo a la definición del Anexo II de la LGTel, una red telefónica pública es una red de comunicación electrónica utilizada para la prestación de servicios telefónicos disponibles al público.



3.3 Derechos de los usuarios

La Directiva de Servicio Universal (2002/22/CE) establece la definición del Servicio Telefónico Disponible al Público (STDP) así como una serie de obligaciones al respecto de los derechos de los usuarios. Estas obligaciones hacen referencia a aspectos del STDP como las obligaciones de transparencia (artículo 21), la obligación de garantizar la integridad de la red (artículo 23), el derecho de los usuarios a figurar en guías telefónicas (artículo 25), el derecho de los usuarios a portar su número (artículo 30) y el derecho de los usuarios a disponer de contrato (artículo 20). Asimismo, el artículo 22 faculta a las Autoridades de Regulación para exigir a las empresas que prestan servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público la publicación de información comparable, pertinente y actualizada sobre la calidad de sus servicios, destinada a los usuarios finales.

En línea con el objetivo de igualar las obligaciones y derechos de los proveedores y usuarios de servicios de telefonía, sea cual sea su sustrato tecnológico, el ERG propone que los siguientes puntos apliquen por igual a servicios de telefonía tradicional y a servicios telefónicos VoIP:

- Los usuarios deben tener derecho a celebrar contratos en los términos del artículo 20 de la Directiva SU
- Los usuarios deben tener derecho a transparencia y publicación de información en los términos del artículo 21 de la Directiva SU
- Los usuarios deben tener derecho a figurar en la guía accesible al público en los términos del artículo 25 de la Directiva SU
- Los usuarios deben tener derecho a portar su número a otro proveedor de servicio
- Los usuarios deben tener derecho a llamar a los servicios de emergencia.

Los dos últimos puntos ya han sido tratados en los apartados anteriores, referentes a los servicios de emergencia y a la numeración, respectivamente.

El ERG recomienda en la Posición Común que las Autoridades de Regulación se tomen las máximas libertades para establecer las anteriores obligaciones, sobre la base de lo establecido en el artículo 6.1 de la Directiva de Autorización (2002/20/CE), que las faculta a imponer condiciones generales en las autorizaciones.

Igualmente, el ERG recomienda, respecto a la interpretación de la obligación de garantizar la integridad de la red, que ésta se aplique, por los proveedores de servicios de telefonía, únicamente a las partes de la red que controlan.

Situación en España

El Capítulo II del Título VI del Reglamento de Servicio Universal establece la normativa a aplicar a los contratos, tanto para acceso a la red de telefonía pública como con otros operadores. Allí se establecen los aspectos que precisan los contratos entre los consumidores y los operadores que, de acuerdo al artículo 106, rigen también para operadores no prestadores del STDP (como los registrados para SVN). De este modo, se recoge lo dispuesto en el artículo 20 de la Directiva de Servicio Universal.

El artículo 109 del Reglamento de Servicio Universal establece la normativa a aplicar respecto a transparencia y publicación de información, recogiendo lo dispuesto en el artículo 21 de la Directiva de Servicio Universal para los operadores que prestan STDP. Lo allí dispuesto no aplica a prestadores de SVN.



En cuanto al derecho a figurar en la guía accesible al público (y en general en los servicios de información sobre número telefónico), debe distinguirse entre el régimen establecido para la prestación del servicio de guías de abonado incluido dentro del Servicio Universal y el servicio prestado en libre competencia:

Régimen de Servicio Universal: el artículo 22.1.b de la LGTel incluye para el servicio universal la obligación de prestación por el operador dominante del servicio de guías. El artículo 30 del Reglamento de Servicio Universal establece que *“Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general ...”*, incorporando lo dispuesto en el artículo 25 de la Directiva de Servicio Universal. Por tanto, sólo los abonados a STDP (pero no los abonados a SVN) tienen derecho a figurar en la guía en este régimen.

Régimen de libre competencia: El artículo 38.6 de la LGTel dispone que *“6. La elaboración y comercialización de las guías de abonados a los servicios de comunicaciones electrónicas y la prestación de los servicios de información sobre ellos se realizará en régimen de libre competencia, garantizándose, en todo caso, a los abonados el derecho a la protección de sus datos personales, incluyendo el de no figurar en dichas guías. A tal efecto, las empresas que asignen números de teléfono a los abonados habrán de dar curso a todas las solicitudes razonables de suministro de información pertinente para la prestación de los servicios de información sobre números de abonados y guías accesibles al público, ...”*.

Aunque este artículo no hace referencia expresa al derecho de los abonados a figurar en las guías, éste parece evidente al reconocer de forma expresa el derecho de los abonados a *no* figurar en dichas guías y en los servicios de consulta telefónica, por lo que esta Comisión entiende que de forma implícita el legislador ha dado por sentado el derecho de los abonados de las empresas que asignen el número de teléfono a figurar en las guías telefónicas y en los servicios de consulta, aspecto que incluye por tanto a los prestadores de SVN. Dichos proveedores de SVN deberían, por tanto, suministrar los datos de sus abonados a esta Comisión, de acuerdo a lo establecido en artículo 38.6 de la LGTel para la elaboración de guías de abonado.

La Orden CTE/711/2002 establece la obligación de suministrar los datos relevantes sólo para los operadores que presten STDP, pero dicha Orden CTE/711/2002, anterior a la LGTel, mantiene su vigencia en todo lo que no se oponga a la LGTel; por lo que la LGTel prevalecería estableciendo el derecho de los abonados de las empresas que les asignen el número de teléfono (incluyendo por tanto a prestadores de SVN) a figurar en las guías telefónicas y en los servicios de consulta.

4 Impacto del estado actual de la normativa

Los datos de uso de la numeración para SVN no han sufrido variación significativa desde el informe de 28 de junio de 2007, siendo los datos a 31 de diciembre de 2007 los mostrados en la tabla.

	<i>Operadores con numeración</i>	<i>Numeración Asignada</i>	<i>Numeración Utilizada</i>
Numeración geográfica SVN (8XY)	12	962.000	11.000
Numeración no geográfica SVN (51)	18	842.000	3.510

Se aprecia el escaso desarrollo de esta numeración dos años y medio después de la introducción de los SVN. Como posibles causas, esta Comisión reitera lo dicho en aquel informe, que se ve ahora confirmado por la Posición Común del ERG.



Asimismo, debe mencionarse que existe en España un acceso de banda ancha sin servicio telefónico, tanto en la modalidad de bucle desagregado (en su modalidad compartida, donde se deja sin uso la parte del espectro correspondiente a servicio telefónico) como en la de acceso indirecto (aprobado en la resolución de 27 de marzo de 2008, sobre la revisión de la oferta de referencia de servicios mayoristas de banda ancha de Telefónica de España). Un operador que desee hacer uso de esta modalidad de acceso debe prestar el servicio de telefonía mediante VoIP, para lo cual puede hacer uso de SVN. Sin embargo, el impedimento a la portabilidad en SVN, y entre SVN y STDP, supone una barrera para la prestación de este servicio de telefonía mediante SVN. De este modo, la disparidad de derechos de los abonados de STDP y SVN puede afectar también al desarrollo de este mercado, y es posiblemente una de las razones del escaso desarrollo de los SVN.

5 Situación en otros países

Como indicación del grado de desarrollo de VoIP en comparación con otros países, se pueden citar los siguientes datos:

- De acuerdo al informe anual 2007 del regulador alemán BNetzA, a finales de 2007 había en Alemania un total de 3,9 millones de usuarios de VoIP (2,8 millones a finales de 2006, por tanto un incremento del 39%), que generaron un total de 16.000 millones de minutos de tráfico telefónico (9.000 millones en 2006), lo que supone un 10% del volumen total de tráfico telefónico fijo
- En su informe anual 2007, Arcep indica que el número de abonados a VoIP en Francia era de 10,8 millones (incremento del 63% respecto a 2006), siendo el 32% de las llamadas de abonados residenciales basadas en IP.
- El informe anual del Ofcom (Reino Unido), publicado en agosto de 2008, indica un porcentaje de uso de VoIP por el 14% de los usuarios de banda ancha (en el primer trimestre de 2008), lo que supone unos 2,2 millones de usuarios, si bien la tendencia es decreciente.
- Estos datos contrastan con las 375.000 líneas de VoIP en España, de acuerdo al informe anual 2007 de la CMT.

En cuanto al grado de cumplimiento con la Posición Común del ERG sobre VoIP y en general la situación regulatoria de estos servicios, de acuerdo a información suministrada por las Autoridades de Regulación de los Estados miembros al grupo de seguimiento de la Posición Común del ERG, cabe indicar que:

- El único país que también define una categoría de servicios vocales nómada es Italia. Esta categoría ("*servizi di comunicazione vocale nomadici*") está considerada como servicio de comunicaciones electrónicas, obliga a dar acceso al 112, permite el nomadismo sin restricciones y hace uso de un rango de numeración especial (rango 55) sin significado geográfico, siendo por tanto comparable al SVN español. Sin embargo, no hace uso de numeración geográfica y permite la portabilidad dentro del rango 55. Por otro lado, los servicios VoIP mediante numeración geográfica se consideran STDP, con las obligaciones y derechos correspondientes, con la particularidad de que se permite el nomadismo dentro del distrito telefónico.
- El uso nómada de los servicios telefónicos *con numeración geográfica* está permitido en países como el Reino Unido, Alemania, Noruega, Polonia, Finlandia o [CONFIDENCIAL]⁸ mientras otros países como Italia, Chequia, o Eslovenia



restringen dicho uso al distrito telefónico (caso también de España). En Francia y Portugal no se permite el nomadismo para numeraciones geográficas. En Dinamarca toda la numeración es no-geográfica, sin restricciones al nomadismo.

- En los países citados (y en la mayoría, con la excepción de Portugal) no hay rangos de numeración *geográfica* diferentes para servicios de telefonía VoIP y servicios telefónicos tradicionales, permitiendo asimismo la portabilidad entre ambos (en el caso del Reino Unido e Italia, esto incluye también a servicios VoIP de categoría 3 -sólo llamadas entrantes-). En general, los servicios telefónicos mediante VoIP que hacen uso de numeración geográfica son considerados STDP.
- Todos los países han indicado que todos los proveedores de servicios de telefonía deben proporcionar acceso al 112⁹. Adicionalmente, algunos países, como el Reino Unido, Austria, y Polonia incluyen en esta obligación a los proveedores de VoIP de categoría 2 (sólo llamadas salientes).

En el Anexo II del estudio¹⁰ de WIK para la Comisión Europea (*"The regulation of VoIP in Europe"*), publicado en marzo de 2008, se encuentra información adicional sobre aspectos de la regulación en diez países.

6 Propuesta de cambios en la normativa

En consecuencia, esta Comisión insta al Ministerio a modificar la normativa aplicable a los servicios de telefonía y sus numeraciones asociadas, en línea con la Posición Común del ERG sobre VoIP. Estos cambios incluyen en particular:

- 1º Permitir el uso de numeración geográfica indistintamente para STDP y SVN, eliminando los rangos específicos geográficos y las restricciones geográficas al nomadismo dentro del territorio nacional para la numeración geográfica.
- 2º Permitir la portabilidad de la numeración en caso de cambio de operador para SVN así como para numeraciones geográficas entre STDP y SVN.
- 3º Otorgar a los abonados a SVN el derecho a figurar en las guías telefónicas y en los servicios de consulta telefónica, de manera homogénea para el régimen de Servicio Universal y para el de libre competencia.
- 4º Modificar las obligaciones de suministro de datos de los abonados recogidas en la Orden CTE/711/2002 para incluir a los SVN (cubriendo así tanto los datos para la localización del abonado en llamadas de emergencia como para los servicios de directorio). Tras esta modificación, esta Comisión actualizará la Circular 2/2003 incorporando la información relativa a si el número telefónico es potencialmente nómada y extendiendo el ámbito de sujetos obligados a los prestadores de SVN.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 23.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado por la Resolución de su Consejo de 20 de diciembre de 2007, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

⁸ Cambio previsto para finales de 2008

⁹ Si bien Alemania exime de esta obligación a las nuevas tecnologías hasta 2009

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/ext_studies/voip_f_f_master_19mar08_fin_vers.pdf



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Vº Bº
EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

Ignacio Redondo Andreu

Reinaldo Rodríguez Illera