



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, 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 número 18/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 9 de mayo de 2013, se ha adoptado el siguiente

## ACUERDO

Por el cual se aprueba el

### **INFORME A LA SECRETARIA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN POR LA QUE SE MODIFICA LA ATRIBUCIÓN DE LOS RANGOS DE NUMERACIÓN PARA COMUNICACIONES MÓVILES.**

**(MTZ 2013/604)**

## **I OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

Con fecha 4 de abril de 2013, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, Comisión) un escrito de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (en adelante, SETSI), solicitando la emisión del informe preceptivo en relación con un Proyecto de Resolución que modifica la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles.

Este informe se emite en virtud de lo dispuesto en el apartado h) del artículo 48.4 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones<sup>1</sup> (en adelante, LGTel), que incluye entre las funciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la de *“asesorar al Gobierno y al [Ministro de Industria, Energía y Turismo] 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, especificaciones técnicas de equipos, aparatos, dispositivos y sistemas de telecomunicación; planificación y atribución de frecuencias del espectro radioeléctrico, así como pliegos de cláusulas administrativas generales que, en su caso, hayan de regir los procedimientos de licitación para el otorgamiento de concesiones de dominio público radioeléctrico”*.

## **II PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

Mediante el proyecto de resolución remitido la SETSI pretende modificar la actual atribución de la numeración móvil delimitando las condiciones de uso de la misma.

En la exposición de motivos contenida en el proyecto la SETSI fundamenta la imposición de condiciones de uso en la numeración móvil sobre el hecho de que, a su juicio, actualmente

---

<sup>1</sup> Según la nueva redacción dada al precepto en virtud de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



se está utilizando numeración móvil para la prestación de servicios para los cuales considera que no debería emplearse numeración atribuida al servicio de comunicaciones móviles.

A este respecto cita concretamente el uso de numeración móvil para el acceso a centralitas conectadas a redes de telefonía fija, o para el acceso a servicios de llamadas internacionales.

Asimismo, en la exposición de motivos también menciona, aunque de forma ciertamente ambigua, los servicios *Over The Top* (OTT), cuando señala que *“por otra parte, la proliferación de tarifas planas de datos para la provisión del servicio de acceso a internet en las redes públicas de comunicaciones móviles ha propiciado la aparición de servicios que, adicionalmente a las funcionalidades tradicionales del servicio telefónico, ofrecen otras capacidades como las comunicaciones de datos o multimedia”*.

En consecuencia la SETSI, para remediar esta supuesta anomalía, propone delimitar las condiciones de uso de los números atribuidos a comunicaciones móviles de modo que este tipo de recursos puedan ser utilizados solamente para la prestación de unos servicios muy concretos y delimitados por la propia SETSI. En particular, propone imponer las siguientes restricciones:

*“1. Los números atribuidos al servicio de comunicaciones móviles solamente podrán ser utilizados para:*

- a. La provisión del servicio telefónico disponible al público.*
- b. La provisión de servicios asociados a redes públicas de comunicaciones móviles como son, entre otros, la prestación de servicios de atención a clientes, la prestación de servicios de red privada virtual soportados sobre redes de comunicaciones móviles, o su empleo en facilidades del tipo multilínea o multidispositivo.*
- c. La provisión de servicios de mensajes, de acuerdo con lo establecido en la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia.*
- d. La provisión del servicio de acceso a Internet en redes públicas de comunicaciones móviles.*
- e. La provisión de servicios máquina a máquina, según lo establecido en la Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, de 12 de marzo de 2010, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de comunicaciones móviles y los servicios de comunicaciones máquina a máquina.*
- f. La provisión de servicios de radiobúsqueda.*
- g. La utilización a nivel interno por los operadores de redes públicas de comunicaciones móviles y por los prestadores del servicio telefónico disponible al público en redes públicas de comunicaciones móviles para encaminamiento de tráfico de usuarios en roaming y de usuarios desplazados, buzón de voz, desvíos de llamadas invocados por el usuario llamado o identificación de equipos de red.*
- h. Numeración necesaria para abastecer a la red de distribución minorista, tal como numeración para nuevos clientes, numeración en proceso de baja, o numeración de clientes inactivos.*

*2. No se permitirán otros usos no contemplados en el punto anterior.”*



### III ANALISIS DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

El análisis realizado por esta Comisión sobre el Proyecto remitido por la SETSI se centra en tres aspectos principales:

1. Adecuación al ámbito competencial vigente
2. Figura jurídica aplicable
3. Consideraciones específicas de los servicios M2M

#### II.1 ADECUACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL

La segunda de las cuestiones a destacar es que el Proyecto de Resolución dispone que la numeración móvil únicamente podrá utilizarse para una serie de servicios de comunicaciones electrónicas y servicios asociados listados, limitando por consiguiente las facultades de gestión y control de la numeración que corresponden a esta Comisión.

La Ley General de Telecomunicaciones 32/2003 (LGTel) señala que para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público se proporcionarán los números y direcciones que se necesiten para permitir su efectiva prestación, tomándose para esta circunstancia en consideración los planes nacionales de numeración y direccionamiento. En materia de numeración, y en aras a lograr los objetivos y cumplir con los principios previstos en la LGTel, resulta necesaria la actuación de distintas autoridades de reglamentación; por un lado el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Minetur) que tiene encomendada la función de planificación de los recursos de numeración y direccionamiento a través de la aprobación de los Planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación, y, por otro, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), a la cual el actual marco regulatorio otorga las competencias de asignación y de gestión y control de los planes nacionales de numeración.

En concreto, el artículo 27.1 del Reglamento MAN señala que le corresponde al Minetur la elaboración y la propuesta, para su aprobación por el Gobierno, de los planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación, así como la aprobación de los procedimientos de gestión y control correspondientes, incluyendo los plazos y las condiciones asociadas al uso de dichos recursos públicos.

Asimismo, tanto el artículo 17.3 de la LGTel como el artículo 27.2 del mismo Reglamento determinan que el Minetur, de oficio o a instancia del organismo encargado de la gestión y el control del plan nacional correspondiente, y mediante orden, podrá modificar la estructura y la organización de los planes nacionales para cumplir con las obligaciones y recomendaciones internacionales o para garantizar la disponibilidad suficiente de números, direcciones y nombres o mejorar la eficiencia en su utilización.

Por otro lado, los artículos 16.4 de la LGTel y 28.1 del Reglamento MAN establecen que corresponde a esta Comisión la gestión y control de los planes nacionales de numeración y de códigos de puntos de señalización.

La normativa actual no define qué debe entenderse por control y gestión de la numeración (incluyendo la asignación), si bien la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2009 sí que aclara ciertos aspectos relacionados con las funciones que deben desempeñarse por parte de esta Comisión y del Ministerio correspondiente.

Así, se cita expresamente que por gestión deberá entenderse como *“algo más que la mera asignación de los números a los operadores, y debe comprender toda actividad que es ejecución del Plan o lleve a su realización”*.

A la hora de determinar las diferencias entre estos conceptos es revelador observar la definición que el actual proyecto de LGTel detalla en el título V bajo el epígrafe *“Dominio público radioeléctrico”* y que por analogía con la numeración, al ser ambos recursos



escasos, se considera relevante mencionar. En particular el artículo 60.4 del proyecto señala que:

*“ 4. La administración del dominio público radioeléctrico tiene por objetivo el establecimiento de un marco jurídico que asegure unas condiciones armonizadas para su uso y que permita su disponibilidad y uso eficiente, y abarca un conjunto de actuaciones entre las cuales se incluyen las siguientes:*

- a) Planificación: Elaboración y aprobación de los planes de utilización.*
- b) Gestión: Establecimiento, de acuerdo con la planificación previa, de las condiciones<sup>2</sup> técnicas de explotación y otorgamiento de los derechos de uso.*
- c) Control: Comprobación técnica de las emisiones, detección y eliminación de interferencias, inspección técnica de instalaciones, equipos y aparatos radioeléctricos, así como el control de la puesta en el mercado de éstos últimos.”*

Teniendo en cuenta la Sentencia del TS de 10 de marzo de 2009 y aplicando analógicamente estas definiciones, se puede considerar que el contenido del proyecto de resolución excede de la competencia que la legislación actual atribuye a la SETSI (planificación), puesto que al determinar condiciones de uso concretas estaría claramente enmarcada en el ámbito de la gestión de la numeración, competencia que pertenece a esta Comisión.

En este sentido la planificación de la numeración a nivel estatal se realiza a través del plan nacional de numeración telefónica y sus instrucciones de desarrollo, siendo éstas las que determinan que el rango N=6 y NY=7X (siendo X=1,2,3 y 4) están atribuidos a los servicios de comunicaciones móviles.

Sin embargo, el proyecto de resolución objeto del informe no determina la adscripción de unos rangos a un servicio genérico, que correspondería a la planificación, sino la determinación de unas condiciones de uso concretas y limitantes referidas a unas “subcategorías de servicios” (sin definir y con un mero enunciado) cuya competencia en la aplicación debe corresponder al ejercicio de la asignación concreta. Este hecho condiciona la capacidad de los operadores de solicitar recursos de numeración para la prestación efectiva de nuevos servicios, limitando, además, la capacidad de esta Comisión de determinar la idoneidad de la asignación de la numeración para el servicio concreto solicitado.

Por lo tanto, la aprobación del proyecto de resolución en los actuales términos supondría de facto anular completamente la competencia de gestión de la numeración, puesto que pretende determinar las características concretas de los servicios y necesidades que a juicio de la SETSI son susceptibles de comportar la asignación de numeración móvil, relegando la función conferida a esta Comisión a la mera asignación de los números a los operadores. Esta situación contravendría, además, la interpretación de que el Tribunal Supremo confiere al concepto de gestión.

Es precisamente el margen en la aplicación de la asignación, control y gestión de la numeración lo que permite en cada momento a esta Comisión acomodar las necesidades de numeración a los servicios o decidir cuándo una numeración está siendo empleada de forma inapropiada. No tendría sentido tener que acomodar los servicios y su proceso de continua innovación en nuestro sector a rígidas interpretaciones de meros nombres (sin ni siquiera una mera definición) o subcategorías de servicios de una lista.

La propuesta presentada por la SETSI no se corresponde con las prácticas a nivel internacional y, en particular, a nivel europeo, las cuales tienden a flexibilizar el uso de la

---

<sup>2</sup> El subrayado es nuestro.



numeración debilitando el nexo entre servicio y rango específico. A modo de ejemplo se puede citar el caso de Dinamarca<sup>3</sup>, donde no existe atribución de rangos específicos con connotaciones geográficas para la prestación del servicio telefónico fijo; o el de Alemania<sup>4</sup> donde se han ampliado las condiciones de uso para la asignación de la numeración móvil. Incluso muy recientemente la FCC se está planteando la flexibilización del uso de la numeración analizando la conveniencia de proceder a la asignación directa de numeración a servicios VoIP del tipo OTT<sup>5</sup>.

Sin embargo, el proyecto propuesto parece no estar en línea con la evolución y la innovación puesto que, además de invadir como se ha señalado con anterioridad las competencias que la LGTel confiere a esta Comisión, impone unas condiciones de uso de los números atribuidos al servicio de comunicaciones móviles muy restrictivas y basadas en los servicios actuales de forma estática. En este sentido, no resulta eficiente ni eficaz que deba modificarse, a través de instrucciones que han de publicarse en el BOE, la lista de “usos permitidos” cada vez que se identifique un servicio que puede no estar contemplado en dicha lista, dando como resultado una lista cada vez más amplia.

De hecho, resulta extraño que se enumeren los usos asociados a numeración móvil, mezclando en la misma lista los servicios a usuarios finales (servicio telefónico disponible al público, mensajes, acceso a internet, radiobúsqueda); los servicios suplementarios prestados sobre los anteriores (atención al cliente, red privada virtual, buzón de voz, entre otros); o los de funcionamiento interno para dar soporte a servicios finales.

La gestión y control de los rangos de numeración móvil asignados a los operadores, tanto para su utilización por usuarios finales para comunicaciones inter-personales, como para la disponibilidad de funcionalidades adicionales o para el correcto funcionamiento del servicio a nivel técnico sobre las redes móviles, se ha venido ejerciendo por esta Comisión desde el inicio de la comercialización de los servicios móviles, controlando la adecuación del uso al rango de numeración adjudicado, sin que haya sido necesario normalmente un mayor desarrollo del plan nacional de numeración. Si bien es acertado que se completen en su caso la aprobación de instrucciones que determinen nuevos planes de numeración para incluir una mayor transparencia en cuanto a los rangos que deben utilizarse para prestar servicios a los consumidores finales, especialmente cuando tienen una tarificación diferenciada, como fue el caso de los servicios de mensajes<sup>6</sup>, no resulta conveniente dictaminar, como sucede en el presente proyecto, instrucciones para incluir usos que son complementarios de los servicios principales o están incluidos en la definición de estos últimos.

---

<sup>3</sup> [http://www.erhvervsstyrelsen.dk/numbering\\_issues](http://www.erhvervsstyrelsen.dk/numbering_issues).

<sup>4</sup> BNetzA en su publicación 4/2011 Vfg Nr. 11/2011 de 23 de febrero de 2011 sobre las condiciones de asignación de numeración móvil establece que:

“Los números para servicios móviles solo pueden usarse para servicios móviles. Los servicios móviles son servicios con las siguientes propiedades:

a) El servicio debe posibilitar a los abonados el establecimiento de conexiones a redes telefónicas públicas mediante una red celular pública.

b) En el enrutamiento del tráfico está permitido que las conexiones salientes y entrantes del abonado no se cursen sobre una red celular pública.

c) La refinanciación del servicio no puede estar basada primordialmente en generar cobros por terminación móvil de llamadas en las que dicha terminación no se realiza sobre el interfaz radio de una red móvil celular pública.

d) No se trata de un servicio Premium.”

([http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Sachgebiete/Telekommunikation/Regulierung/Nummernverwaltung/Mobilfunkdienste/NummernplanMobileDienst.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Sachgebiete/Telekommunikation/Regulierung/Nummernverwaltung/Mobilfunkdienste/NummernplanMobileDienst.pdf?__blob=publicationFile))

<sup>5</sup> <http://www.fcc.gov/document/fcc-proposes-unleashing-voips-benefits-easing-access-numbers>

<sup>6</sup> Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, relativa a las instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia.



Esta es la política utilizada en otras ANRs, como por ejemplo Francia, donde su plan nacional de numeración especifica que los rangos de numeración móvil a 10 cifras se deben usar para servicios telefónicos, radiobúsqueda, SMS/MMS y acceso a internet<sup>7</sup>.

Este hecho junto con la cláusula de cierre (Primero.2) en la cual se señala que no se permitirán otros usos no contemplados en el listado pormenorizado del punto 1 de la resolución, supone una limitación artificial a la capacidad de desarrollar a nivel nacional servicios innovadores que pudieran requerir de la utilización de numeración móvil para su prestación. Además, invade claramente las competencias de esta Comisión, impidiendo que el regulador desarrolle su función de promover la existencia de una competencia efectiva y dinámica en el mercado de las comunicaciones electrónicas, en beneficio de los consumidores y usuarios, al limitar la capacidad de éste de asignar numeración para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas ante la menor duda.

Las funciones de gestión y de control de la numeración están en directa correlación con una función esencial de la Comisión de salvaguardar el desarrollo de los procesos competitivos en el mercado, que exige la delimitación de los conceptos y el establecimiento de los criterios que guiarán la actuación administrativa, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y dotar de una mayor seguridad jurídica al sector.

Por tanto, de aprobarse el anteproyecto de Resolución remitido se estarían vulnerando las condiciones que deben regir el uso de la numeración, las cuales han de permitir conjugar los distintos objetivos y principios marcados por la LGTel, entre los que cabe destacar (i) el fomento de la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones; (ii) la promoción de una inversión eficiente y el fomento de la innovación; (iii) la promoción de la utilización de los nuevos servicios; y (iv) la garantía del respeto de las obligaciones en la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

Concretamente, de imperar lo dispuesto en el Proyecto de Resolución se estaría vaciando de contenido tanto lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento MAN que dispone que *“los recursos públicos de numeración y direccionamiento y denominación asignados estarán sujetos a las siguientes condiciones generales: a) Se utilizarán para el fin especificado en la solicitud, salvo que el organismo encargado de la gestión y control autorice expresamente una modificación de conformidad con la normativa aplicable”*, como el artículo 55 del citado Reglamento que establece que *“Finalizada la tramitación, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones resolverá el otorgamiento o la denegación de la asignación solicitada. Igualmente, podrá proceder a su otorgamiento parcial o realizar una asignación alternativa de numeración que, a su juicio, satisfaga las necesidades del solicitante. La resolución se motivará en todo caso”*. En consecuencia, se imposibilitaría a esta Comisión el ejercicio de sus competencias conduciendo a confusión en el sector, ya que puede contradecir resoluciones dictadas por esta Comisión en la materia.

Por lo tanto, la SETSI mediante el proyecto de Resolución estaría, además de extralimitándose en las funciones que le otorga el actual marco regulatorio, limitando la capacidad de decisión de la Comisión, pues se estaría arrogando para sí una función que no le pertenece, como es la de ejercer de órgano de segunda instancia, invalidando de este modo una decisión tomada por esta Comisión.

## II.2 ADECUACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA

El Proyecto de Resolución de la SETSI se enuncia bajo el epígrafe *“Proyecto de Resolución, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles”*.

---

<sup>7</sup> Decisión nº 2012-0855 de 17 de julio de 2012 ([http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gsavis/12-0855.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/12-0855.pdf)). A partir del 1 de enero de 2016, los servicios M2M deberán utilizar los rangos de numeración móvil de longitud extendida (ZAB = 700).



Como cuestión previa cabe destacar el hecho de que es la primera vez que bajo el enunciado de modificación de la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles no se lleve a cabo una nueva atribución o modificación de los rangos de numeración, sino una enumeración concreta de servicios y conceptos por los cuales un operador puede requerir la asignación de numeración móvil y todo ello bajo un apartado denominado “*condiciones de uso*”.

Asimismo cabe resaltar, en primer lugar, el hecho singular de que el texto no cite expresamente qué tipo de norma se está modificando, pues si bien es cierto que en el preámbulo se hace mención a la regulación que en materia de numeración existe en la actualidad, no concreta la norma modificada, lo que supone que pueda consistir en una modificación del plan nacional de numeración y/o en una resolución de desarrollo del plan nacional de numeración telefónica (en adelante PNT). No obstante por la naturaleza de los cambios contenidos en el Proyecto de Resolución podría considerarse que nos encontramos ante una modificación del PNT, y no ante una Resolución en la que se atribuyen nuevos rangos de numeración como la dictada por la SETSI de 12 de marzo de 2010<sup>8</sup>.

Al respecto, la normativa vigente recoge el tipo de norma así como el órgano competente para llevar a cabo una modificación del PNT:

El artículo 17 de la LGTel prevé en su apartado 3 “[...] mediante Orden ministerial publicada en el Boletín oficial del Estado podrá modificarse la estructura y organización de los planes nacionales o, en ausencia de éstos o de planes específico para cada servicio, establecer medidas sobre la utilización de los recursos numéricos [...]”.

Asimismo, el artículo 27 del Reglamento MAN<sup>9</sup> establece en su apartado 7 que la “*Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información dictará las resoluciones necesarias para el desarrollo de los planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación. En particular dictará las resoluciones sobre atribución y adjudicación de dichos recursos públicos*”.

El apartado 8 del citado artículo del mismo Reglamento señala que “*la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información es el órgano competente en los ámbitos de numeración, direccionamiento y denominación que correspondan al Ministerio de Industria, Turismo, y Comercio, salvo en aquellas cuestiones que requieran de una disposición de carácter general*”.

De acuerdo con lo anterior una modificación del PNT debería de llevarse a cabo por el Minetur<sup>10</sup> a través de una Orden ministerial.

En el presente supuesto, y teniendo en cuenta que el citado proyecto de resolución puede suponer una modificación del PNT, esta Comisión considera que una Resolución no sería el instrumento jurídico adecuado, pues tal y como dispone la norma debe llevarse a cabo a través de una Orden Ministerial. En caso contrario, este hecho podría suponer una vulneración, entre otros, de los principios generales del derecho administrativo como son el de la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y, por consiguiente, el principio de jerarquía de normas.

La jurisprudencia ha venido concretando las diferencias existentes entre una disposición general y un acto singular como es una Resolución, y las consecuencias derivadas de este hecho. Así la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional de 29 de marzo de 2000 (RJA

---

<sup>8</sup> Resolución de la SETSI de de 12 de marzo de 2010 por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de comunicaciones móviles y los servicios de máquina a máquina.

<sup>9</sup> El Reglamento sobre Mercados de comunicaciones electrónicas, Acceso a las redes y Numeración (Reglamento MAN), aprobado mediante el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Ministerio de Industria, Energía y Turismo.



2000/2158) señala que *“Ciertamente junto a la disposición de carácter general, de naturaleza reglamentaria, cabe encontrar actos administrativos con pluralidad de destinatarios, los llamados por doctrina y jurisprudencia «actos plúrimos»[...], que aun participando de determinadas características normativas propias de las disposiciones generales, no pasan de ser meros actos administrativos de aplicación concreta y singular de normas legales y reglamentarias preestablecidas, carentes de vocación de permanencia, por lo que no se integran en el ordenamiento jurídico.*

*Frente a ellas, las disposiciones generales constituyen instrumentos ordenadores, no algo ya ordenado y limitado a ejecutar y cumplir una ordenación previa, que innovan el ordenamiento jurídico y no se agotan o consumen por su aplicación o cumplimiento, al ser susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos, siendo de carácter revocable mediante su derogación, modificación o sustitución, al igual que puede revocar por el mismo cauce otras normas anteriores, a diferencia del acto administrativo, que se agota con su cumplimiento y se ve sujeto a los límites de revocación que impone la Ley como garantía de los derechos subjetivos a que en su caso haya podido dar lugar (En este sentido SSTS, 3ª, de 19 de enero de 1987 [RJ 1987, 431] y 15 de septiembre de 1995 [RJ 1995, 6701], entre otras)”.*

Debe destacarse, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de enero de 2008 (RJCA 2008/140) que señala que *“Ha de partirse, con carácter general, que corresponde al Ministro respectivo ejercer la potestad reglamentaria en materias propias de su departamento ministerial en desarrollo y ejecución de las previsiones legales correspondientes, así lo dispone el art. 12.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en cuya virtud se dispone que “Corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias: a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica”.*

*Finalmente se aduce por el representante de la Administración que no resulta aplicable lo dispuesto el art. 12.2. a) de la Ley 6/1997 porque no estamos ante una disposición reglamentaria sino ante una mera resolución administrativa para regular el horario del personal al servicio de la Administración de Justicia. Tal conclusión no puede ser compartida. Numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 22 de enero [RJ 1991, 3172] y 5 de febrero de 1991 [RJ 1991, 3173], 14 de noviembre de 1991 [RJ 1991, 8673], 21 de marzo de 1986 [RJ 1986, 2321], 19 de enero de 1987 y 7 de febrero de 1991, entre otras) ha venido señalando que para establecer el criterio diferencial entre acto y norma debemos analizar si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento -acto ordenado- que agota su eficacia en sí mismo, o sí, por el contrario, se trata de un instrumento ordenador que, como tal, se integra en el Ordenamiento Jurídico, completándolo y exigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, y prolonga sus efectos para regular situaciones jurídicas futuras.*

*En el supuesto que nos ocupa la resolución impugnada establece las previsiones generales para la fijación del calendario y el horario laboral del personal de la Administración de Justicia, incluidos los Secretarios Judiciales, el órgano competente para establecerlo y las previsiones que han de tomarse en consideración para ello. Establece la duración máxima de la jornada de trabajo en la Administración de Justicia en régimen general y en el de dedicación especial o en el de jornada reducida por interés particular, así como las compensaciones horarias por prolongación de la jornada laboral más allá del horario establecido y las jornadas de verano. Disposiciones todas ellas que establecen un régimen general con vocación de permanencia en el tiempo por lo que la norma tiene la consideración de una disposición general o reglamentaria y no, como sostiene el representante de la Administración, de una mera resolución singular.*



Es por ello que tratándose de una disposición general de naturaleza reglamentaria cuya competencia correspondía al Ministro de Justicia, y dado que la misma ha sido dictada por el Secretario de Estado ha de concluirse que fue dictado por órgano incompetente y puesto que no ha sido objeto de convalidación ha de reputarse nula y sin efecto<sup>11</sup> ”.

Por consiguiente, y de acuerdo con lo anterior, esta Comisión considera que se debería clarificar el tipo de modificación que pretende llevar a cabo la SETSI. De consistir en una modificación del PNT, el instrumento jurídico adecuado, atendiendo tanto a lo dispuesto en la normativa como en las Sentencias señaladas, sería una Orden Ministerial, puesto que el contenido del proyecto de Resolución reviste las características propias de una norma, ya que completa el ordenamiento jurídico y su eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece y prolonga sus efectos para regular situaciones jurídicas futuras.

### **II.3 APARTADO SOBRE SERVICIOS MAQUINA A MAQUINA (M2M)**

Finalmente merece una especial mención el hecho de que en el listado de usos de habilite la numeración móvil para prestar servicios M2M.

El Proyecto de Resolución es justificado por la SETSI como la intención de “ordenar el espacio de numeración móvil” bajo el supuesto de que podría estar utilizándose este tipo de numeración para otros servicios para los cuales existirían rangos de numeración más adecuados. Sin necesidad de volver a incidir en que tal intención estaría socavando la competencia de gestión y control de los recursos de numeración atribuida a esta Comisión y poniendo de paso en riesgo el desarrollo de servicios tanto presentes como futuros, sería asimismo contradictoria con el hecho de que entre los servicios permitidos en el Proyecto para su uso mediante numeración móvil aparezcan los servicios de comunicaciones máquina a máquina (M2M) cuando para estos sí que existe un rango específico como es el 59 (resolución de la SETSI de 12 de marzo de 2010).

Tal consideración supone cierta dualidad de criterio en el momento de elegir los servicios aptos para su uso mediante numeración móvil dado que, por una parte, se restringe al máximo el uso de los rangos de numeración móvil para servicios muy concretos pero, por otra, se abre la posibilidad de que los mismos sean empleados para unos servicios para los cuales existe un rango de numeración atribuido al efecto.

Asimismo, desde el punto de vista de la gestión de recursos de numeración, el hecho de contemplar en el listado de servicios aceptados los basados en comunicaciones M2M estaría poniendo en riesgo a medio plazo la capacidad de numeración de los actuales rangos móviles iniciados por los dígitos 6 y 7, al preverse una demanda exponencialmente creciente de servicios basados en comunicaciones M2M que podría llegar a agotar los recursos disponibles en dichos rangos y desencadenar, en consecuencia, la necesidad de proceder a la apertura de otros adicionales. Es más, si el crecimiento sigue la senda actual<sup>12</sup> y se cumplen las optimistas previsiones elaboradas por diversas fuentes, cabe la posibilidad de que no sólo se agoten todos los recursos de los rangos 6 y 7, sino también de cualquier otro rango de números que se pudiera atribuir.

A este respecto, atendiendo a la función de esta Comisión de velar por el correcto uso de la numeración, en las respectivas asignaciones de numeración del rango 59<sup>13</sup> se recordaba a los operadores que una vez que el rango 59 estuviera operativo (veinticuatro meses tras la aprobación de la resolución de atribución, es decir, a partir del 31 de marzo de 2012), éstos

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Según el Informe Anual 2011, las líneas vinculadas a servicios máquina a máquina alcanzó los 2,5 millones, lo que supuso un aumento del 18,1% respecto al ejercicio anterior.

<sup>13</sup> DT2010/2086, asignación bloque 590656 a Orange (móvil). DT2011/911, asignación bloque 590100 a Movistar (móvil). DT2011/1031, asignación bloque 590600 a Vodafone (móvil). DT2011/1704, asignación bloque 590698 a R Cable (móvil). DT2012/83, asignación bloque 590622 a Xfera. DT2012/251, asignación bloque 590200 a Dialoga (fijo).



debía hacer uso del mismo en sustitución del rango 6 tradicionalmente empleado. No obstante, tras recabar información de los propios operadores asignatarios se ha podido comprobar que una vez cumplido el plazo, ninguno de ellos ha declarado estar usando el rango 59 (sólo una ínfima parte de los recursos es usado para la realización de pruebas internas) y, por el contrario, se reconoce seguir usando los antiguos rangos asociados a comunicaciones móviles. Es por este motivo que se considera que no se debería transmitir la idea de que los rangos 6 y 7 serán aptos para servicios M2M de manera indefinida dado que ello podría derivar en un abandono de los operadores del rango 59, pudiendo provocar el agotamiento de unos recursos de numeración móvil de alto valor para los usuarios al sentirse totalmente identificados con ellos (en especial, el rango 6, al ser el primero en aparecer).

En definitiva, al margen del resto de consideraciones trasladadas con motivo del presente informe, se solicita que se realice una modificación de la resolución de 12 de marzo de 2010, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de comunicaciones móviles y los servicios de comunicaciones máquina a máquina, en el sentido de que se fije un plazo a partir del cual los operadores sólo podrán dar de alta los servicios asociados a comunicaciones M2M mediante números pertenecientes al rango 59, de modo que los antiguos números del rango 6 usados sean progresivamente reciclados a medida que vayan expirando las vidas útiles de los equipos asociados.

Esta modificación sería además coherente con la regulación en la materia aplicada en otros países, como por ejemplo Francia<sup>14</sup>.

### III CONCLUSIONES

La aprobación del presente proyecto de resolución en los términos actuales supondría una clara injerencia en las funciones que la LGTel y el Reglamento MAN otorgan a esta Comisión puesto que limitaría la función de gestión y control de la numeración móvil a la mera asignación a los operadores de los recursos públicos de numeración, siendo esta interpretación contraria a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2009.

Asimismo, el proyecto impone unas condiciones de uso de los números atribuidos al servicio de comunicaciones móviles muy restrictivas y basadas en denominaciones de los servicios actuales, sin una definición clara, hecho que junto con la cláusula de cierre en la cual se señala que no se permitirán otros usos no contemplados en el listado pormenorizado, supone una rigidez artificial a la capacidad de desarrollar servicios innovadores que pudieran requerir el uso de numeración móvil para su prestación, impidiendo de esta forma que la Comisión desarrolle su función de promover la existencia de una competencia efectiva en el mercado de las comunicaciones electrónicas, en beneficio de los consumidores y usuarios.

Adicionalmente, esta Comisión entiende por el tipo de modificación planteada a través del proyecto de Resolución que el instrumento jurídico idóneo debería ser la Orden Ministerial.

En consecuencia, se considera que el actual proyecto no debería ser aprobado en los términos actuales.

Por otra parte, y tal como se ha justificado anteriormente, se debería impedir el uso de la numeración móvil para la prestación de servicios M2M, sin coartar la flexibilidad de interpretación que actualmente existe a través de la aplicación del plan nacional de numeración telefónica, al objeto de que esta Comisión pueda adaptar en el marco del citado plan el uso de la numeración a las necesidades efectivas de los servicios y a las mejores prácticas de uso.

---

<sup>14</sup> A partir del 1 de enero de 2016, los servicios M2M deberán utilizar los rangos de numeración móvil de longitud extendida (ZAB = 700). El volumen total de números móviles a 10 cifras utilizados por cada operador para servicios M2M no podrá exceder el millón de números para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de junio de 2018.



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 22.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado mediante Resolución de su Consejo de 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.***