

**ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA  
PLANTEADA POR VODAFONE DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN CON EL  
ACCESO A REDES Y LA INTEROPERABILIDAD DE SERVICIOS DE  
COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS.****CNS/D TSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D<sup>a</sup> Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 16 de abril de 2015

Vista la consulta formulada por Vodafone de España, S.A.U. sobre el acceso a redes y la interoperabilidad de servicios de comunicaciones electrónicas, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

**1. OBJETO DE LA CONSULTA**

Vodafone de España, S.A.U. (en lo sucesivo, Vodafone) ha planteado, a través de un escrito presentado en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en fecha 24 de octubre de 2014, una consulta sobre el acceso a redes y la interoperabilidad de servicios de comunicaciones electrónicas.

Vodafone pone de manifiesto en dicho escrito que el operador Easytel Technology Spain, S.L. –en adelante, Easytel- le ha solicitado la apertura, en su red, de distintos rangos de numeración telefónica, a pesar de que dicho operador –Easytel- *“no dispone del Código de operador para la portabilidad y no se encuentra conectado a la Entidad de Referencia de portabilidad<sup>1</sup>”* –en

---

<sup>1</sup> La Entidad de Referencia de portabilidad, creada por la Circular 2/2004, de 15 de julio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), sobre la conservación de la numeración, actúa como un agente intermedio de comunicación al objeto de facilitar los procedimientos administrativos entre operadores y mantener continuamente actualizada la base de datos de números portados a través de un sistema centralizado (apartado cuarto de la Circular).

adelante, ER- y, por tanto, “no está contribuyendo a los costes de mantenimiento” de dicha entidad.

A este respecto, Vodafone señala que (i) la Asociación de Operadores para la Portabilidad –en adelante, AOP- comunicó a la CNMC que Easytel “no estaba contribuyendo a los costes de la ER de conformidad con las obligaciones de información impuestas a la AOP” y (ii) que no le consta que se haya incoado un contra Easytel “para subsanar esta situación”.

Habida cuenta de lo anterior, Vodafone solicita la confirmación de la CNMC de “cuál de las siguientes dos opciones que se le presentan” resulta acorde con las obligaciones existentes en la normativa sectorial de telecomunicaciones y con las obligaciones específicas que tiene impuestas como operador con poder significativo de mercado –en adelante, PSM- en los mercados mayoristas 3<sup>2</sup> y 7<sup>3</sup>:

- “Vodafone debe abrir la numeración, indicando la doctrina de aplicación que sustenta esta opción –por ejemplo, la interoperabilidad de los servicios debe atenderse con independencia de que el operador solicitante preste un servicio que no se corresponda con el servicio para el que la numeración esté atribuida y sin detrimento de que se pueda denunciar el mal uso de numeración ante el regulador.”
- “Vodafone NO está obligado a abrir esta numeración, indicando igualmente la doctrina de aplicación –por ejemplo, si un operador no está obligado a abrir la numeración de un servicio cuando sabe que es imposible que el servicio que se va a prestar se corresponda con el servicio para el que la numeración está atribuida.”

## 2. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Tal y como señala el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -en adelante, LCNMC-, la CNMC actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Asimismo, tal como señala el artículo 5.3 del mismo texto legal, el artículo 6 establece que la CNMC “supervisaré y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas. En particular, ejercerá las siguientes funciones:

<sup>2</sup> Mercado de terminación de llamadas en redes fijas, analizado y sujeto a regulación *ex ante* por la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 23 de septiembre de 2014 (exp. ANME/DTSA/628/14/M3-3ªRONDA).

<sup>3</sup> Mercado de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, analizado y sujeto a regulación *ex ante* por Resolución del Consejo de la CMT de 10 de mayo de 2012 (exp. MTZ 2011/2503).

*(...) 5. Realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de las Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo”.*

Esta remisión a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, ha de entenderse efectuada en la actualidad a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones –en adelante, LGTel-, que ha derogado la anterior ley.

A tal efecto, los artículos 12.5 y 70.2.g) de la LGTel establecen la función de la CNMC de intervenir en las relaciones entre operadores de comunicaciones electrónicas en determinadas circunstancias, con el objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión, la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 del mismo texto legal.

En definitiva, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir esta contestación a la consulta de Vodafone, en virtud de lo previsto en el artículo 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

### **3. CONTESTACIÓN A LA CUESTIÓN PLANTEADA**

Como se ha señalado, Vodafone consulta si, de conformidad con la normativa sectorial de telecomunicaciones y de las obligaciones específicas que tiene impuestas como operador con PSM en los mercados 3 y 7, está obligado o no a permitir el acceso a su red a los rangos de numeración geográfica y de tarifas especiales de Easytel, aun cuando sea conocedor de que el operador solicitante (i) presta un servicio de comunicaciones electrónicas que no se corresponde con el servicio para el que la numeración ha sido asignada por la CNMC y/o (ii) no cumple con las obligaciones establecidas en materia de conservación de la numeración.

Easytel ha solicitado a Vodafone la apertura en su red de rangos de numeraciones atribuidos por el Plan Nacional de Numeración Telefónica -en adelante PNNT-.

En concreto, se trata de bloques de numeración geográfica, identificados por los dígitos NXYAB, para la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público en varias provincias españolas, y de bloques de numeración de mil números, identificados por los dígitos NXYABM, para la prestación del servicio de tarifas especiales consistente en llamadas de pago por el abonado llamante sin retribución para el abonado llamado -902-.

Se procede a dar contestación a la consulta planteada por Vodafone, partiendo de un análisis del marco regulatorio aplicable a la apertura de numeración en las redes de comunicaciones electrónicas.

### 3.1 Obligación de apertura de las redes: principio de interoperabilidad

El artículo 3 de la LGTel establece como uno de los objetivos y principios del marco regulador de las telecomunicaciones: *“c) [p]romover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación”*<sup>4</sup>.

Los operadores de comunicaciones electrónicas están obligados a cumplir las condiciones que imponen la LGTel y su normativa de desarrollo, en el ejercicio de la actividad que pretenden realizar, de conformidad con el artículo 16.1 del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas<sup>5</sup>.

Tales condiciones están recogidas en el Capítulo III del Título II del Reglamento citado, conteniendo su artículo 17 las condiciones generales que han de cumplir todos los operadores con independencia de la red o servicio que pretendan explotar o prestar.

Vodafone, en cuanto operador de comunicaciones electrónicas, está vinculado por tanto, a las condiciones generales previstas en el artículo 17, letras c) y d), del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas, que le obligan a garantizar (i) *“la interoperabilidad de los servicios”* y (ii) *“a los usuarios finales la accesibilidad de los números (...) de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes nacionales”*.

De forma adicional, para que los clientes finales de los diferentes operadores puedan comunicarse entre sí o acceder a los servicios ofrecidos por otros operadores, las redes de los operadores necesitan estar interconectadas. Por este motivo, Vodafone, como explotador de redes públicas de comunicaciones electrónicas, también está obligado, en virtud del artículo 18.a) del mismo reglamento, a garantizar *“la interconexión de las redes y el acceso a estas y a los recursos asociados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*.

En línea con lo anterior, procede recordar que la Directiva Acceso<sup>6</sup> señala en su Considerando 9 que *“[l]a interoperabilidad redundará en beneficio del usuario*

---

<sup>4</sup> De manera muy similar se expresa el artículo 8.3 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre, en el ámbito de los objetivos de contribución al desarrollo del mercado interior.

<sup>5</sup> Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. Dicho Reglamento está actualmente en vigor de conformidad con la disposición transitoria primera de la LGTel, en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta que no se apruebe la normativa de desarrollo de la nueva Ley.

<sup>6</sup> Directiva 2002/19/CE, de 7 de marzo, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre.

*final y es un objetivo importante del presente marco normativo. Fomentar la interoperabilidad es uno de los objetivos de las autoridades nacionales de reglamentación previstos en este marco, (...)*”.

El artículo 30 del Reglamento MAN<sup>7</sup> establece que los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas están obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando, entre otras cuestiones, la CNMC realice asignaciones de recursos públicos de numeración.

De forma muy similar, el apartado 2.4 del PNNT, aprobado por el citado Reglamento MAN a través de su Anexo 2, dispone que los operadores deberán dimensionar o configurar sus redes de forma que permitan a sus abonados la marcación de cualquier secuencia de cifras y símbolos que resulte de aplicación en dicho plan o en sus disposiciones de desarrollo.

Del mismo modo, el artículo 60 del Reglamento MAN establece que los operadores a los que se les han asignado recursos públicos de numeración por parte de esta Comisión son responsables de (i) informar a los demás operadores del servicio telefónico disponible al público, incluidos los no nacionales, de la puesta en servicio de las asignaciones efectuadas y (ii) negociar con los demás operadores del servicio telefónico disponible al público los aspectos relevantes de la puesta en servicio de nuevos recursos de numeración asignados.

Estas previsiones reflejan el contenido del artículo 28 de la Directiva de Servicio Universal<sup>8</sup> que indica, sobre el acceso a números y servicios:

*“1. Los Estados miembros velarán, cuando sea técnica y económicamente posible y excepto si el abonado llamado hubiera decidido por motivos comerciales limitar el acceso de quienes efectúan llamadas desde determinadas zonas geográficas, por que las autoridades nacionales competentes tomen todas las medidas necesarias para que los usuarios finales puedan:*

*a) tener acceso y recurrir a los servicios utilizando números no geográficos en la Comunidad, y*

*b) tener acceso, con independencia de la tecnología y los dispositivos utilizados por el operador, a todos los números proporcionados en la Comunidad, incluidos los de los planes nacionales de numeración de los*

<sup>7</sup> Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes, y la numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

<sup>8</sup> Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre.

Estados miembros, los del ETNS y los Números Universales Internacionales de Llamada Gratuita (UIFN). [el subrayado es nuestro]

Por otra parte, el artículo 51.2 de la LGTel indica, sobre el acceso a números o servicios:

*“(...) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá ordenar el bloqueo de acceso a números o servicios por motivos de tráfico irregular con fines fraudulentos cuando tengan su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión que le sea planteado por dichos operadores. En ningún caso podrá exigirse al amparo de este apartado el bloqueo a servicios no incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, como los servicios de la Sociedad de la Información regulados en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico”.*

Esta última disposición, que transpone el artículo 28.2 de la Directiva de Servicio Universal, prevé la posibilidad del bloqueo del acceso a números o servicios, *“previo examen específico de cada caso”*, cuando esté justificado por motivos de fraude o uso indebido, lo que no ampara una denegación de apertura de las redes a la interoperabilidad ante la mera sospecha de posibles usos irregulares por parte del operador al que se solicita la apertura de su red a números y servicios.

La CMT se ha referido al principio de interoperabilidad en distintas Resoluciones<sup>9</sup>, señalando que dicho principio garantiza que todos los usuarios de un operador puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado. Con ello, se obtiene un mayor beneficio para los usuarios, que pueden acceder así a las distintas ofertas disponibles en el mercado.

De esta manera, los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen a priori el derecho a ser accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, no pueden negarse a permitir el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por operadores de servicios que así lo soliciten.

Se trata, en definitiva, de proteger el fin último que la garantía del funcionamiento del mercado persigue, esto es, el mayor beneficio de los

<sup>9</sup> Resolución de 9 de octubre de 2007 por la que se resuelve el conflicto presentado por EDITATEIDE, S.L. frente a ESTO ES ONO, S.A.U. sobre el acceso de los abonados de este último al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de EDITATEIDE, S.L., Resolución de 29 de junio de 2009 relativa al conflicto de acceso planteado por la operadora de telecomunicaciones OPERA, S.L. frente a la entidad TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. en relación con la prestación de servicios de tarificación adicional basados en el envío de mensajes cortos.

usuarios finales en cuanto a variedad y calidad de las ofertas que nutren su capacidad de elección. La interoperabilidad traduce ese interés último de todos los usuarios en recibir los servicios que cualquier proveedor pueda ofertarle en el mercado y, desde luego, comunicarse con cualquier otro, sea cual fuere la red a la que su proveedor o interlocutor se encuentren conectados, interoperabilidad que sólo el acceso o la interconexión puede garantizar.

Esta obligación general es independiente de la condición de Vodafone como PSM en los mercados 3 y 7, que regulan la posición de PSM de los operadores de telefonía fija y móvil con red propia, respectivamente, y sus obligaciones de terminación de llamadas a precios regulados.

Así, de conformidad con el artículo 16.2 del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas, las condiciones generales establecidas en la LGTel, el Reglamento citado y el resto de la normativa sectorial se entienden sin perjuicio de otras condiciones que los operadores estén obligados a cumplir por razón (i) del uso del dominio público radioeléctrico, de la numeración, direccionamiento y denominación o de la ocupación de la propiedad pública o privada para la instalación de redes, (ii) de ser designados para la prestación del servicio universal u otras obligaciones de servicio público, (iii) de la imposición, en su caso, de obligaciones específicas en el marco de análisis y definición de los mercados de regulación *ex ante* y, (iv) de la imposición de obligaciones en materia de interconexión y acceso.

Más aun, los servicios de interconexión dirigidos a garantizar la accesibilidad de los usuarios finales a los números de tarifas especiales no están contemplados en los mercados de terminación, sino en el mercado 2<sup>10</sup>, al prestar los operadores de acceso un servicio de interconexión de acceso para dar accesibilidad a estos servicios a sus usuarios finales.

De forma que ha de diferenciarse entre las obligaciones generales de accesibilidad a números y servicios y/o interoperabilidad, aplicables a todos los operadores, de las obligaciones concretas establecidas a aquellos operadores con PSM para el acceso a redes y recursos asociados en virtud de la regulación *ex ante*.

Esta conclusión es compartida por varias ANR, que entienden que todos los operadores de comunicaciones están obligados, con carácter general, a garantizar la interoperabilidad de los servicios, lo que implica que los operadores de red deben abrir su red a los rangos de los planes nacionales de numeración asignados a terceros prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, sin que para ello deba tenerse en cuenta si el operador ha sido declarado con PSM en los correspondientes mercados mayoristas.

---

<sup>10</sup> Mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, analizado y sujeto a regulación *ex ante* por Resolución de la CMT de 12 de diciembre de 2008 (expte. MTZ 2008/447).

### 3.2 Aplicación al caso concreto objeto de consulta

En conclusión, Vodafone, para dar cumplimiento al principio de interoperabilidad, de conformidad con las anteriores previsiones, está obligado con carácter general a garantizar el acceso de los usuarios de un operador a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por el resto de los operadores<sup>11</sup>. Esto es, Vodafone está a priori obligado a abrir su red a los rangos de numeración telefónica de Easytel.

En el caso de que se tengan razones debidamente fundadas de que exista un alto riesgo de tráficos irregulares por parte de Easytel deberá poner en conocimiento de esta Comisión tal situación a la mayor brevedad posible, acompañada de los indicios concretos para llegar a tal conclusión, y activar los mecanismos existentes en la actualidad para evitar dichos riesgos para, en definitiva, si fuese necesario, suspender la interconexión temporalmente a dicha numeración que se pueda ver afectada en virtud del procedimiento común aprobado por la CMT con fecha 5 de septiembre de 2013<sup>12</sup>.

De forma adicional al procedimiento citado, en el que los operadores de acceso notifican los casos en los que ven justificada la suspensión de la interconexión, la CNMC puede ordenar el bloqueo del acceso a números o servicios a los operadores de comunicaciones electrónicas por motivos de tráfico irregular con fines fraudulentos, cuando tengan su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión, al amparo del artículo 51.2 de la LGTel.

Dicho esto, si Vodafone tiene la sospecha de que un operador no va a hacer un uso correcto de la numeración asignada, porque entienda que presta servicios de comunicaciones electrónicas que no se correspondan con los usos atribuidos a la numeración asignada o que el operador no cumple la normativa vigente en materia de conservación de la numeración, según consta en el escrito de consulta presentado por Vodafone, éste puede presentar una denuncia junto con cualquier tipo de información y/o documentación que fundamente y justifique la misma, en virtud del artículo 69 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ante una denuncia o en ausencia de ella, de oficio, es competencia y responsabilidad de la CNMC adoptar las medidas oportunas en el ejercicio de sus facultades, o solicitar la colaboración de la Administración competente, o denunciarlo ante ella. En el supuesto de que tales medidas conlleven la suspensión del acceso, la CNMC informará a las partes debidamente y podrá determinar las condiciones para su restablecimiento.

---

<sup>11</sup> Puede haber supuestos excepcionales en los que esté justificado restringir el acceso a determinadas numeraciones, como por ejemplo en las llamadas procedentes del extranjero a numeraciones de tarificación adicional.

<sup>12</sup> Expte. RO 2013/290.

Procede señalar que, a pesar de lo afirmado por Vodafone en su escrito de consulta, Easytel dispone del correspondiente código de operador para la portabilidad 887 del NRN<sup>13</sup>. Con respecto al segundo hecho concreto planteado por Vodafone en su escrito de consulta, consistente en que Easytel “*no se encuentra conectada a la Entidad de Referencia de portabilidad*”, efectivamente todos los operadores –incluido Easytel- están obligados, de conformidad con el artículo 47 de la LGTel, a garantizar que sus abonados puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados y a sufragar los costes derivados de la actualización de los elementos de la red y de los sistemas necesarios para hacer posible la conservación de los números.

En este sentido, el artículo 4.3 de la Circular 1/2008, de la CMT, de fecha 19 de junio de 2008, sobre conservación y migración de numeración telefónica, indica que “*todos los operadores tendrán la obligación de compartir los costes incurridos en el establecimiento, correcto funcionamiento y gestión administrativa de la Entidad de Referencia, así como el derecho de acceso directa a la misma*”.

De hecho, esta Comisión ha sancionado en ocasiones anteriores por este hecho<sup>14</sup>. En conclusión, tal como se ha señalado, esta Comisión llevará a cabo las averiguaciones oportunas y adoptará las medidas necesarias para evitar daños al mercado y a los operadores de comunicaciones electrónicas, y para garantizar el cumplimiento de la Circular citada, incluyendo entre tales medidas la posible apertura de un procedimiento sancionador a la entidad denunciada, en caso procedente.

#### **4. CONCLUSIONES**

A juicio de la Sala de Supervisión Regulatoria, Vodafone debe abrir sus redes a la interoperabilidad ante las solicitudes de los operadores en virtud de sus obligaciones, establecidas en el artículo 17, letras c) y d), del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas, consistente en garantizar la interoperabilidad de los servicios, y de los preceptos contenidos en la normativa sectorial anteriormente analizados.

Ante sospechas o indicios de irregularidad en la utilización de la numeración o de las redes por parte de los operadores asignatarios de la numeración, los operadores han de dar traslado de dichos supuestos a la CNMC lo antes posible, para que pueda tomar las medidas oportunas en el ámbito de sus competencias.

---

<sup>13</sup> Expte. DT 2014/1812.

<sup>14</sup> Resolución de la CMT de 8 de noviembre de 2012, del procedimiento sancionador incoado a 107082 Telecom, S.L por el presunto incumplimiento de las obligaciones derivadas de la portabilidad numérica y por el incumplimiento de las Resoluciones de asignación de la numeración de esta Comisión (expediente RO 2011/2662).

En todo caso, esta Comisión llevará a cabo las averiguaciones oportunas y adoptará las medidas necesarias para evitar daños al mercado y a los operadores de comunicaciones electrónicas y para garantizar el cumplimiento de la normativa y regulación aplicables, incluyendo tales medidas la posible apertura de un procedimiento sancionador a la entidad denunciada en caso procedente.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado.