

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL CONFLICTO INTERPUESTO POR LITRA, S.L. CONTRA ORANGE ESPAGNE, S.A. UNIPERSONAL EN RELACIÓN CON LA APERTURA DEL NÚMERO 11829 EN LA RED DE ESTE ÚLTIMO.**CFT/D TSA/1440/14/LITRA – ORANGE DENEGACIÓN APERTURA 11829****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 23 de julio de 2015

Visto el expediente relativo al conflicto de interconexión CFT/D TSA/1440/14, como consecuencia de la denegación de apertura del número 11829, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Escrito presentado por Litra, S.L.**

Con fecha 1 de julio de 2014, se recibió escrito del operador Litra, S.L. (en adelante, Litra) mediante el que plantea un conflicto contra Orange Espagne, S.A. Unipersonal (en adelante, Orange) ante la negativa de este último a abrir en interconexión desde su red el número corto 11829, asignado a Litra el día 10 de diciembre de 2013.

En su escrito, Litra señala que anteriormente había solicitado la apertura del número 11829 en interconexión “a todos los operadores” inmediatamente después de que le fuera asignado. La conexión se realizaría a través de la red de Cableuropa, S.A., en la actualidad Vodafone Ono, S.A. Unipersonal (en adelante, ONO), como operador de acceso de Litra. Sin embargo, hasta la fecha Orange se había negado a abrir su red a la numeración 11829.

Por todo lo expuesto en su escrito, Litra solicita a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) que dicte Resolución en la que se obligue a Orange a la apertura de interconexión desde su red al número 11829 que tiene asignado.

SEGUNDO.- Notificación a las partes del inicio del procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de 6 de agosto de 2014, se comunicó a Litra y a Orange el inicio del procedimiento y se formularon sendos requerimientos de información.

TERCERO.- Respuesta de Orange al requerimiento de información

Con fecha 1 de septiembre de 2014, se recibió escrito de Orange por el que daba contestación al requerimiento de información mencionado en el apartado anterior.

En su escrito, Orange parte de la premisa de que, como no existe ni ha existido relación contractual directa con Litra, empresa que ha interpuesto el conflicto, sino con ONO, *“no puede considerarse que nos encontremos ante un conflicto entre dos empresas que debiera dar lugar a la adopción de medidas por parte de esa Comisión, y por lo tanto debe procederse al archivo del mismo al no tener objeto”*.

Orange reconoce que Litra le ha solicitado la apertura de su numeración y que no la ha abierto porque sus clientes disfrutaban ya de una oferta suficiente de servicios de consulta telefónica a números de abonados. En este sentido, Orange considera que la actual redacción de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (en adelante, Orden CTE/711/2002) le permite denegar estos accesos cuando considere que ya existe oferta suficiente para sus abonados. Así, este operador justifica que *“mantiene abiertos en la actualidad (...) un total de 81 numeraciones”* y que únicamente no da acceso *“en el caso de algunas numeraciones 118XY [en las que] se ha procedido a la suspensión de interconexión a las mismas, cuando así ha quedado autorizado por esa CNMC por ser empleados con fines fraudulentos”*.

CUARTO.- Respuesta de Litra al requerimiento de información

Con fecha 15 de septiembre de 2014, se recibió escrito de Litra que daba respuesta al requerimiento de información remitido por la CNMC.

En dicho escrito, Litra explica que su relación con Orange se realizaría a través de la red de ONO. El operador de acceso del usuario llamante dirigiría su llamada al 11829 soportado sobre la red de ONO. Este operador a su vez conectaría la llamada con el *call center* de Litra desde donde se prestará el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Ambos operadores han suscrito un “*Contrato de soporte de red para operador de servicios de Guías e Abonados*”.

Por último, Litra señala que tiene la interconexión abierta con varios operadores (como por ejemplo **INICIO CONFIDENCIAL** [] **FIN CONFIDENCIAL**, etc.). Asimismo, denuncia que pidió a Orange y a otros operadores la apertura de interconexión mediante SMS a la numeración 11829 en mayo de 2014 sin que hasta la fecha estos operadores la hayan abierto¹.

En conclusión, solicita que “*se obligue a Orange a la apertura de interconexión desde su red al 11829 de Litra Telecomunicaciones, S.L., que se encuentra en la red de ONO (CABLEEUROPA, S.A.U.) mediante Voz y mediante SMS*”.

QUINTO.- Contestación de la consulta formulada por Vodafone, de fecha 16 de abril de 2015.

Con fecha 16 de abril de 2015, la CNMC emitió su contestación a la consulta planteada por Vodafone España, S.A.U. en relación con el acceso a redes y la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas². En esta contestación, se establece la interpretación de la CNMC sobre las obligaciones generales de interoperabilidad en el marco de la normativa sectorial de telecomunicaciones.

SEXTO.- Informe en el trámite de audiencia

Con fecha 29 de mayo de 2015, tuvo salida del registro de la CNMC a los interesados el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, emitido en el trámite de audiencia.

SÉPTIMO.- Alegaciones al trámite de audiencia

Con fecha 23 de junio de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Orange en el que realizaba alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia. Litra no ha presentado alegaciones en relación con el trámite de audiencia.

OCTAVO.- Declaraciones de confidencialidad

¹ Litra no ha precisado a qué otros operadores se refiere.

² Expediente CNS/DTSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD.

Mediante escrito de la Directora de la DTSA de fecha 21 de mayo de 2015, se declaró como confidencial determinada información aportada por Litra en su escrito de 15 de septiembre de 2014.

Posteriormente, con fecha 17 de julio de 2015, se declaró como confidencial determinada información aportada por Orange en su escrito de 23 de junio de 2015. En ambos casos, la declaración se debió al carácter estrictamente sensible de la misma.

A los anteriores Antecedentes de hecho son de aplicación los siguientes

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto resolver sobre la reclamación planteada por Litra contra Orange ante la denegación de apertura en la red de Orange del número 11829 de consulta telefónica sobre números de abonados asignado a Litra.

SEGUNDO.- Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) otorga a la CNMC las competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y en los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, tal como se prevé en sus artículos 12.5, 15 y 70.2, letras d) y g).

Asimismo, de conformidad con los artículos 6.4 y 12.1.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley CNMC), esta Comisión es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

Por su parte, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002 atribuye a la CNMC la resolución de los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

Por ello, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 5.3 y 6, en relación con el artículo 21.2 de la Ley CNMC, y en virtud del artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC aprobado por el

Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Sobre la denuncia de Litra ante la falta de apertura del número 11829 en la red de Orange

Desde el 31 de enero de 2013, Litra figura inscrita en el Registro de operadores como entidad autorizada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio telefónico fijo disponible al público. Asimismo, Litra sólo tiene asignado el número 11829 para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado³.

El día 30 de julio de 2013, Litra suscribió con ONO un “*Contrato de soporte de red para operador de Servicios de Guías de Abonados*”. Conforme estipula este contrato, ONO presta a Litra el servicio soporte de red que este último necesita para llevar a cabo la explotación de su servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

Litra solicitó a Orange la apertura de su red para permitir el encaminamiento de las llamadas hacia el número 11829 el día 20 de diciembre de 2013. Posteriormente, el 29 de mayo de 2014, pidió a Orange la apertura de su red para el encaminamiento de los SMS hacia la numeración 11829 que se presta mediante el integrador Internet Payment Exchange, S.L.

Orange ha rechazado ambas solicitudes.

Orange señala en su escrito de alegaciones inicial que considera que no existe objeto del conflicto por el hecho de que no existe relación directa con Litra pues es ONO el operador con el que Orange tiene suscrito el contrato y con el que Litra tiene firmado su acuerdo de interconexión. Orange, en las alegaciones al informe de audiencia matiza esta declaración⁴.

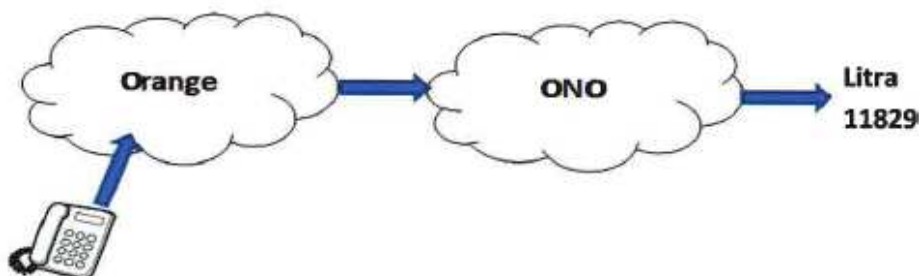
A pesar de los términos empleados por Orange, más que por no existir objeto, de sus alegaciones puede inferirse que lo que señala el operador es que Litra no tiene legitimación activa para interponer contra Orange un conflicto por no existir acuerdo de interconexión directa entre ellos.

Teniendo en cuenta cómo se interconectan los números 118AB y la normativa aplicable, la afirmación realizada por Orange resulta difícil de aceptar.

³ Asignado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el 10 de diciembre de 2013 (DT 2013/1720).

⁴ En las alegaciones a la audiencia, Orange declara que: “*no ha existido ni existe relación comercial y/o contractual alguna con Litra*”.

Los operadores titulares de numeración 118AB, en muchos casos, no se interconectan directamente con el resto de los operadores, sino que lo hacen a través de un operador de red que les proporciona acceso y les ofrece el tránsito necesario para que puedan ser llamados desde otras redes, con las que tiene firmados acuerdos de interconexión. Este funcionamiento se refleja en el esquema siguiente:



Por tanto, la llamada de un usuario de Orange –operador de acceso en el presente ejemplo- al número 11829 de Litra se dirigiría desde la red de Orange hacia la de ONO que a su vez se la entregaría a Litra.

El párrafo segundo del apartado octavo.1 de la Orden CTE/711/2002 señala que es el titular del 118AB el que debe pedir directamente al operador de la red de acceso o del servicio telefónico la apertura de su número en los siguientes términos:

“Para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, los operadores de redes públicas y del servicio telefónico disponible al público deberán atender las solicitudes técnicamente viables y debidamente justificadas de acceso a sus redes y recursos asociados por parte de los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5 de la presente orden”.

Por tanto, la citada orden exige que sea el operador titular del número 118AB - en el caso que se está examinando, Litra, titular del 11829- el que se dirija a los operadores de redes públicas y del servicio telefónico, como Orange, solicitando que atienda su solicitud de apertura del número 11829 por ser técnicamente viable y estar debidamente justificada.

De hecho, Litra ha remitido esta misma solicitud a otros operadores que ya han procedido a abrir sus redes al número 11829. Por tanto, Litra, en cuanto que operador que presta servicios de consulta sobre números de abonado y titular del número 11829, y por ello responsable de solicitar la apertura de este número, está legitimado para interponer el presente conflicto ante la CNMC, ya que el procedimiento tiene un objeto claro: determinar si Orange debe abrir su red al número 11829, que tiene asignado Litra, para que los usuarios del primero puedan realizar llamadas al citado número.

En consecuencia, debe, por tanto, rechazarse esta alegación de Orange.

SEGUNDO.- Sobre la obligación general regulatoria en materia de interoperabilidad

Antes de examinar las relaciones entre las partes, procede analizar la normativa aplicable al conflicto planteado por Litra, en especial, el alcance del principio de interoperabilidad en el ámbito de los servicios de consulta sobre números de abonados.

El artículo 12.2 de la LGTel dispone que *“los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad”*.

En desarrollo de esta previsión, la letra c) del artículo 17 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de usuarios aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, (en adelante, Reglamento de Prestación de Servicios) establece la obligación relativa a *“garantizar la interoperabilidad de los servicios”*, a la que se hallan sujetos todos los operadores de comunicaciones electrónicas con independencia de la red o servicio que pretendan explotar o prestar.

Asimismo, Orange, como operador de comunicaciones electrónicas, también está vinculado a la condición prevista en el artículo 17.d) del Reglamento de Prestación de Servicios, que le obliga a garantizar *“a los usuarios finales la accesibilidad de los números (...) de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes nacionales”*.

El principio de interoperabilidad 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 mercado⁵.

Para otro tipo de numeración, esta cuestión fue planteada recientemente por Vodafone España, S.A. a esta Comisión. Como se indicó en la contestación de

⁵ Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 9 de octubre de 2007 por la que se resuelve el conflicto de acceso 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. (RO 2006/717).

la CNMC de 16 de abril de 2015⁶, *“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 [poder significativo en el mercado] en los correspondientes mercados mayoristas”*.

Como se indicó en la contestación citada, el artículo 30 del Reglamento MAN⁷ 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 Plan Nacional de Numeración Telefónica, 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.

Estas previsiones reflejan el contenido del artículo 28 de la Directiva de Servicio Universal⁸ que contiene una previsión más clara sobre el necesario acceso a números y servicios por parte de los usuarios, salvo determinadas circunstancias:

“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*

⁶ Acuerdo de la CNMC de 16 de abril de 2015 por la que se da contestación a la consulta planteada por Vodafone España, S.A.U. en relación con el acceso a redes y la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas (CNS/D TSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD).

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

⁸ 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.

- b) *tener acceso, con independencia de la tecnología y los dispositivos utilizados por el operador, a todos los números proporcionados en la Comunidad, (...)*”.

De esta manera, con carácter general los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a ser accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, deben permitir el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por otros operadores que así lo soliciten⁹.

No obstante, este derecho no tiene un carácter ilimitado, sino que debe encajarse en el marco de la normativa aplicable a los distintos servicios de comunicaciones electrónicas, a la numeración de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso concreto.

Por lo tanto, en el presente conflicto es preciso analizar la razonabilidad de la petición concreta planteada por Litra a la luz del principio de interoperabilidad anterior. Para ello, se tomará en consideración la regulación de las condiciones de acceso para la prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado y su aplicación al conflicto planteado.

TERCERO.- Sobre la regulación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado

La Orden CTE/711/2002 atribuye el código 118, coincidente con las tres primeras cifras del número nacional NXYABMCDU, al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, asignándose la numeración perteneciente a este rango a las personas autorizadas para la prestación del mencionado servicio de consulta.

El criterio general aplicable a la apertura de esta numeración en las redes de los operadores que prestan el servicio telefónico disponible al público –para que sus clientes puedan llamar a los servicios de consulta-, es el de su necesaria apertura a la interconexión, cuando sea técnicamente viable y esté debidamente justificada, como señala el segundo párrafo del apartado octavo.1 de la Orden CTE/711/2002, en los siguientes términos:

“Para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, los operadores de redes públicas y del servicio telefónico disponible al público deberán atender las solicitudes técnicamente viables y debidamente justificadas de acceso a sus redes y recursos asociados por parte de los prestadores del servicio de consulta

⁹ En el ámbito europeo, este principio tiene en líneas generales un alcance similar al de la regulación española. Así se ha constatado a través de las Autoridades Nacionales de Reglamentación europeas.

telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5 de la presente orden”.

Por su parte, los apartados decimotercero.5 y 6 de la Orden CTE/711/2002 obligan a los operadores de redes y del servicio telefónico a que garanticen el acceso a una oferta de estos servicios en condiciones adecuadas cuando establecen que:

“5. Los números pertenecientes al rango [118AB] atribuido en este apartado podrán ser accesibles desde las redes de los operadores del servicio telefónico disponible al público.

En cualquier caso, todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final.

6. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá determinar los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”.

Aunque con carácter general, debe garantizarse a los usuarios finales del servicio telefónico el acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, la Orden CTE/711/2002 establece la posibilidad de que se exima a los prestadores del servicio telefónico disponible al público de abrir sus redes a los números de consulta telefónica sobre números de abonado. Para ello, se fija un sistema que se articula en torno a dos medidas.

De un lado, el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002 prevé la posibilidad de que la SETSI determine mediante una disposición de carácter general los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final. De esta forma, cuando concurren los criterios que, en su caso, establezca la SETSI, el operador del servicio telefónico podrá limitar los 118AB a los que accedan sus abonados.

Por otro lado, cuando exista un desacuerdo concreto entre operadores sobre la apertura de un determinado número, el apartado octavo.2 fija el papel que en este ámbito corresponde a la CNMC, en los siguientes términos:

“Los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones

electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado se resolverán por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [CNMC] de acuerdo con lo dispuesto en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en la presente orden”.

El alcance de las facultades de la CNMC para la determinación de la existencia de una oferta suficiente de operadores de los servicios de consulta se analiza un poco más en la Exposición de Motivos de la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, por la que se modifica la Orden CTE/711/2002 (en adelante, Orden IET/1232/2013):

“(…) Por tanto, es necesario que los abonados del servicio telefónico disponible al público tengan acceso a un número suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en condiciones que posibiliten una provisión de este servicio en régimen de libre competencia, sin por ello modificar la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, que no impone una interoperabilidad plena con todos los prestadores. En su caso, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, (...), o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con base en las competencias que tiene atribuidas para imponer obligaciones y condiciones aplicables al acceso a las redes y recursos asociados y su interconexión, podrán determinar los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de estos servicios que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”.

CUARTO.- Aplicación de la regulación anterior al conflicto entre Litra y Orange

Ante la solicitud de Litra, Orange sostiene dos argumentos en relación con el marco regulatorio vigente: (i) el primero se centra en que la nueva redacción que la Orden IET/1262/2013 da al apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 supone un cambio cualitativo respecto a la redacción anterior de la norma que permite a los operadores denegar el acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado; (ii) el segundo se refiere a la interpretación que, según Orange, realiza la SETSI de esta Orden.

En relación con el primer argumento, Orange señala que la regulación actual de los servicios de consulta es clara *“respecto de la posibilidad para los operadores de acceso de denegar la apertura en su red de un determinado servicio de consulta de números de abonado, cuando la oferta ya existente de los mismos resultara suficiente para garantizar la prestación de este servicio en plena competencia”*. Es decir, para Orange se ha producido un cambio

significativo en el nuevo texto que permite extender el campo de decisión de los operadores de acceso en materia de apertura de este tipo de numeración.

Sin embargo, si se examina detalladamente el texto, se observa que en realidad la modificación introducida por la Orden IET/1262/2013 en el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 es mínima y no justifica el cambio cualitativo a que se refiere Orange. A continuación se recoge la redacción del mencionado apartado antes y después de la modificación indicada:

Antes de la modificación de 2013

“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado serán accesibles desde las redes públicas telefónicas fijas cuyos operadores tengan la consideración de dominantes. Igualmente, podrán ser accesibles desde las redes de otros operadores del servicio telefónico disponible al público”¹⁰.

Redacción dada por la Orden IET/1262/2013

“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado podrán ser accesibles desde las redes de los operadores del servicio telefónico disponible al público”.

Como se puede observar, el nuevo texto elimina la relación de la obligación de interoperabilidad con la declaración de dominancia de determinados operadores –en particular, de los operadores que fueran dominantes en el mercado de acceso y originación mayorista en redes públicas fijas-. Esta modificación tiene todo el sentido legal puesto que las obligaciones específicas de acceso para los proveedores que tienen poder significativo de mercado (PSM) no se imponen a través de Orden Ministerial, sino a través de la regulación *ex ante* dictada y revisada por esta Comisión. Sin embargo, la Orden no modifica en nada la redacción con respecto a otros operadores que no tengan tal naturaleza, como sería el caso de Orange. Por tanto, se puede afirmar que la situación regulatoria de Orange, que no es operador con PSM en el mercado mayorista de acceso y originación en redes públicas fijas, no ha variado con la redacción introducida por la Orden IET/1262/2013.

Una interpretación integradora de los apartados octavo.2 y decimotercero, puntos 5 y 6, de la Orden CTE/711/2002 permite entender que la SETSI podrá determinar mediante una disposición de carácter general determinados criterios objetivos para considerar que existe una oferta adecuada de proveedores para el usuario final, criterios en los que en principio los operadores del servicio telefónico disponible al público podrían apoyarse para denegar la apertura a algunos números 118AB.

¹⁰ El subrayado señala el texto que ha permanecido invariable después de la modificación de 2013.

Por otra parte, ante la falta de estos criterios o teniéndolos en consideración si hubiesen sido establecidos por la SETSI, la CNMC, en base a sus competencias en materia de interconexión y acceso, especialmente en sede de resolución de conflictos, intervendrá para valorar si se dan las circunstancias necesarias que justifiquen una denegación de interoperabilidad.

En ningún caso la LGTel o la citada disposición ministerial dejan en manos de los operadores la apreciación de si existe una “oferta de proveedores apropiada”, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación no puede dejarse a una de las partes implicadas, especialmente debido a la incidencia que tiene esta decisión en el estado y evolución del mercado de los servicios de información telefónica y en los usuarios finales, consumidores de estos servicios.

En este sentido se inclina la Orden CTE/711/2002 cuando reserva a las dos Autoridades Nacionales de Reglamentación mencionadas, la SETSI y la CNMC, el establecimiento de los criterios a aplicar en este caso en sus respectivos ámbitos de decisión.

En su segundo argumento, Orange afirma que la SETSI le reconoce la facultad de determinar cuando existe oferta suficiente de proveedores del servicio de consulta telefónica para sus abonados y, en su caso, denegar el acceso a su red a un número 118AB. En este sentido, el operador señala que “Orange ha consultado a la SETSI (...)

no sólo si sería posible rechazar la solicitud de apertura de un nuevo 118XY ante la existencia ya de una oferta suficiente de los mismos, sino incluso si sería posible cerrar uno previamente ya abierto por la misma razón cuando éste además presentara un comportamiento irregular.

Mediante escrito de 7 de mayo de 2014 la SETSI, que se adjunta como documento nº 1, confirmó a mi representada que no sólo no era necesario abrir todas las solicitudes y garantizar la interoperabilidad plena cuando ya hay una oferta suficiente de este servicio, sino que incluso es posible proceder al cierre de los ya abiertos por esta misma razón sin necesidad de vincularlo a la existencia de práctica irregular alguna”.

Aplicando esta facultad de decisión que Orange considera que la SETSI le ha reconocido, este operador justifica la denegación del acceso al número 11829 de Litra en que a su juicio ya garantiza una oferta suficiente a sus abonados puesto que el número de operadores del servicio de consulta telefónica al que actualmente tienen acceso sus usuarios es de 81.

Para sustentar este planteamiento, Orange ha aportado copia del escrito de la SETSI de 7 de mayo de 2014. Examinado el contenido de este texto, no figura

ninguna referencia a la posibilidad de que sea el operador de acceso el que determine los criterios que le permitirían denegar una apertura de su red en acceso. Tampoco hace posible la extensión de este cierre a los ya abiertos por haber una oferta suficiente. La SETSI se remite exclusivamente a la redacción literal de la Orden CTE/711/2002 reservándose la facultad de determinar los citados criterios en los siguientes términos:

“Consecuentemente, las obligaciones de interoperabilidad de los operadores del servicio telefónico disponible al público se limitan a garantizar el acceso a dicha oferta adecuada, de acuerdo con los criterios que determine, en su caso, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en virtud de lo establecido en el punto sexto del citado apartado decimotercero, no siendo exigible la interoperabilidad plena con todos los prestadores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado”.

Por tanto, a juicio de esta Sala, no puede estimarse la alegación de Orange relativa a que la SETSI le ha reconocido la posibilidad de rechazar las solicitudes de apertura de numeración 118AB cuando este operador considere que existe una oferta suficiente porque el escrito de la SETSI no se pronuncia en ese sentido ni establece las directrices previstas en el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002; aunque tampoco podría hacerlo, al tratarse de una carta emitida en contestación a una consulta.

En conclusión, a día de hoy no existe un pronunciamiento de la SETSI sobre los criterios que pueden utilizarse para determinar cuándo existe una oferta suficiente de proveedores del servicio de información telefónica.

Asimismo, como argumentos adicionales para la adopción de esta medida, Orange señala que (i) ha dejado de prestar este tipo de servicios sobre el número 11887, que tenía asignado, debido a la creciente competencia y la reducción de la demanda y (ii) la solicitud de apertura del 11829 presentaba claras dudas sobre los servicios que se iban a prestar sobre dicha numeración.

En concreto, Orange considera que existen riesgos si se abre esa numeración, en base a los siguientes datos:

1. *“La sociedad estaba creada desde 2012 pero no presenta ningún tipo de actividad ni había depositado cuentas en el Registro Mercantil hasta la fecha, siendo ello obligatorio.*
2. *El administrador de la empresa es una persona extranjera y la sede está en un edificio residencial de Valencia, lo que resulta muy atípico para una empresa.*

3. *El precio por minuto era muy alto, lo que suele plantear problemas también de cara a experiencia de cliente*¹¹.

Ninguno de los tres hechos alegados resulta contrario a la regulación actual de telecomunicaciones ni implica que la solicitud no sea técnicamente viable ni justifica de una forma clara la negativa de Orange a abrir su red. En concreto, respecto de la tercera alegación, la posible afectación al cliente se ve atenuada a través de la locución obligatoria en la que se indica el precio del servicio y que permite al usuario colgar la llamada antes de que se inicie la prestación del servicio de consulta, si no está de acuerdo con lo que se le va a cobrar.

En otro orden de cosas, en el momento actual, la CNMC pondera en sus decisiones sobre asignación de numeración 118AB la necesidad de que haya una oferta variada del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que favorezca la existencia de una competencia efectiva. Para ello, con carácter general es necesario que todos los agentes se sitúen en unas condiciones de partida similares para prestar sus servicios. Para evitar un acaparamiento de los números de información telefónica en manos de pocos operadores y lograr el equilibrio entre éstos, se han adoptado las siguientes medidas:

- a) Se limita a uno el número 118AB asignado por operador.
- b) Se han rechazado solicitudes de numeración de operadores que pertenecen a un mismo grupo empresarial por disponer ya de una cantidad suficiente de numeración del rango 118AB¹².
- c) Se ha autorizado a Orange -entre otros operadores- un procedimiento general de suspensión de la interconexión hacia numeración 118AB y otras numeraciones, cuando se detecten comportamientos irregulares¹³.
- d) Se ha cancelado algún número por falta de uso¹⁴.

¹¹ Orange indica que el precio por minuto que propone Litra es de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**. Consultadas las páginas web de Yoigo y Jazztel, el precio por minuto para el usuario final es de 4,5375€/minuto (Yoigo) y 5,7475€/minuto (Jazztel). El precio medio de las tarifas del servicio 118AB desde la red de Jazztel es de 2,63€/minuto.

¹² A modo de ejemplo: Resolución de la CMT de 26 de septiembre de 2013 sobre la solicitud de Telebravo Operadora, S.L.U., de asignación de un número corto del rango 118AB para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Exp. DT 2013/1333) y Resolución de la CNMC de 26 de mayo de 2014 sobre la solicitud de Rootmedia Payments, S.L. de un número corto 118AB para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Exp. NUM/DTSA/449/14/ROOTMEDIA 118).

¹³ Resolución de la CMT de 5 de septiembre de 2013 por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (Exp. núm. 2013/290).

¹⁴ Resolución de la CMT de 8 de noviembre de 2010 que acordó cancelar la asignación de los números 11883 y 11884 al operador 11883 Telecom GmbH. Confirmada por Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2012 (firme).

- e) En las resoluciones de asignación, la CNMC toma en consideración la situación de saturación del mercado. En este sentido, en la Resolución por la que se asignó a Litra el número 11829¹⁵, se explica que:

“Puesto que la cantidad de numeración atribuida para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado podría resultar escasa debido al número de potenciales entidades susceptibles de solicitar este tipo de numeración, se considera necesario establecer limitaciones a priori a la cuantía de números a asignar por cada entidad jurídica, sin perjuicio que en el futuro se puedan establecer criterios más flexibles¹⁶. En este sentido, la ocupación media del rango de numeración 118 ha motivado a la Comisión a solicitar datos adicionales para justificar nuevas asignaciones. En particular, se requiere una copia del acuerdo entre el solicitante del número 118AB y el operador de red que le prestará el servicio soporte. Litra ha aportado una copia del acuerdo de tránsito hacia su numeración que ha suscrito con Cableuropa, S.A.U.”.

De forma adicional, ha de tenerse en cuenta que en la actualidad el Anexo II de la LGTel, en su apartado 2.1, ha fijado el importe de la tasa por el uso de la numeración 118AB en 12.000€ al año. Por tanto, el incremento de esta tasa ha sido tenido en cuenta por el asignatario a la hora de planificar su actividad¹⁷.

La CNMC considera que la definición del número máximo de 118AB que define el Plan Nacional de Numeración representa un primer filtro del número que se considera como una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados más que suficiente.

Más allá de este límite, únicamente razones objetivas como serían la no razonabilidad técnica concreta de la solicitud formulada -razones técnicas-, el uso irregular con fines fraudulentos o motivos económicos concretos a analizar caso por caso podrían justificar la negativa de los operadores a denegar la interoperabilidad. Orange no ha alegado algún motivo que encaje en estos términos.

Ha de tenerse en consideración que la negativa de Orange supone un obstáculo serio para la prestación por Litra de servicios de consulta telefónica

¹⁵ Resolución de la CNMC de 10 de diciembre de 2013 sobre la solicitud de Litra Telecomunicaciones, S.L. de un número corto 118AB para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (DT 2013/1720).

¹⁶ Resolución de 11 de julio de 2002 sobre la solicitud de Telegate España, S.A., de números cortos 118AB para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

¹⁷ Los ingresos de las empresas de consulta telefónica por este servicio se han reducido un 70% desde el año 2008.

sobre números de abonado de forma competitiva, ya que Orange tiene una base de clientes del servicio telefónico muy relevante¹⁸.

En la actualidad, el sector de los servicios de consulta telefónica sigue teniendo una cuota de mercado a tener en consideración. Así, en el año 2014 movió un total de 29,44 millones de euros con un total de 20,27 millones de minutos distribuidos entre un total de 10,5 millones de llamadas¹⁹. Aunque es cierto que el mayor porcentaje de estas cantidades –un 85% de los ingresos aproximadamente- le corresponde a las empresas 11888 Servicio Consulta Telefónica, S.A. Unipersonal y Atento Teleservicios España, S.A. Unipersonal.

Orange manifiesta que las razones de la denegación de apertura de una numeración 118AB no están relacionadas con razones de tipo competitivo. Para este operador, *“las cifras de impago de facturas y posteriores bajas de clientes asociadas a pagos indeseados a numeraciones 118AB son tan elevadas que Orange prefiere asegurar plenamente que un cliente realiza las llamadas a este tipo de numeraciones cuando realmente tiene esa necesidad, y por tanto, es plenamente consciente de ello, renunciando pues a potenciales ingresos”*.

Añade Orange algunos datos sobre el riesgo elevado de que el número 11829 sea empleado para llevar a cabo actividades fraudulentas en perjuicio del cliente final. A juicio de Orange, los elementos que evidencian ese riesgo son:

- El elevado precio por minuto comunicado por la empresa.

Como se ha señalado en el punto cuarto de esta Resolución, el precio es superior a la media de otros 118AB que figuran en las páginas de algunos operadores **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**.

A juicio de esta Comisión, el precio solicitado por Litra no resulta tan desajustado al mercado que constituya una razón suficiente como para denegar la apertura de la red en interconexión. Más aun, para tarifas elevadas Orange puede poner en práctica otros mecanismos de control de las llamadas con sus clientes.

- **INICIO CONFIDENCIAL [] FIN CONFIDENCIAL**.

Orange no aporta ningún dato ni documento que avale esta afirmación.

- La empresa en sí parecía no tener actividad como lo demuestra el cierre registral de la misma en el Registro mercantil.

¹⁸ Según el informe anual de la CNMC de 2013, en telefonía fija Orange sería el segundo operador por número de clientes con un total de 1.618.865 y el tercero con 11.446.931 de clientes en líneas móviles.

¹⁹ Fuente: CNMC.

Consultado el Registro Mercantil central, la empresa Litra sigue dada de alta y Orange no ha aportado documentación que acredite este extremo.

- Orange indica que la numeración 11829 ha sido empleada anteriormente con fines fraudulentos.

Efectivamente, existe una denuncia de Vodafone sobre uso irregular de este número con anterioridad a su asignación a Litra²⁰. En concreto, se trataba del operador Air Ebitex, S.L. al que se asignó el número 11829 en el año 2009²¹.

Orange no ha aportado ninguna prueba que acredite la vinculación entre Litra y el anterior asignatario, ni de los datos obrantes en esta Comisión se puede concluir que guarde alguna relación con Litra.

El cambio de asignatario de una numeración no puede suponer que el nuevo operador soporte las consecuencias de los comportamientos llevados a cabo por el anterior titular. De hecho, uno de los supuestos en los que se anula el bloqueo de la interconexión hacia una numeración es cuando se produce un cambio en el asignatario de la numeración, tanto en virtud del procedimiento común aprobado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por la Resolución de 5 de septiembre de 2013²², como según indica la disposición adicional primera del Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

Por ello, no se admite que Litra deba soportar el cierre de su numeración por una actuación sobre la que no se ha acreditado que sea responsable.

Por tanto, el hecho de que se detectaran tráficos irregulares a través del 11829 con anterioridad a diciembre de 2013 –momento en que se asigna el número a Litra- no puede afectar al nuevo operador, si no se ha corroborado una relación entre los órganos directivos o de decisión de ambas empresas, como es el caso, ni en virtud de las alegaciones de Orange, ni por el análisis llevado a cabo por esta Comisión de los datos obrantes en el Registro de Operadores.

De forma adicional, en su escrito de alegaciones al informe de audiencia, Orange señala que, al no tener relación directa ni comercial ni contractual con Litra, *“es evidente que Orange carece de opción alguna de imponer garantías o cautelas en la relación contractual con tal empresa a fin de evitar que la numeración cuya apertura se solicita sea empleada con fines irregulares o fraudulentos”*.

²⁰ Resolución de la CMT de 14 de julio de 2013 en virtud de la cual se cierra por desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento el expediente RO 2012/814.

²¹ DT 2009/498.

²² RO 2013/290.

En relación con esta cuestión, esta Sala considera que ciertamente los operadores de acceso no tienen por qué asumir el riesgo empresarial de los operadores de numeración 118AB. Por lo tanto, Orange estaría legitimado, en primer lugar, para controlar el riesgo a través de las correspondientes cláusulas del contrato con Vodafone ONO, operador al que le entrega las llamadas dirigidas al 11829 y, en segundo lugar, a establecer mecanismos de control para las llamadas a tarifas elevadas, con sus clientes. En última instancia, si estos instrumentos no son suficientes, se podría explorar la posibilidad de solicitar a los operadores con numeraciones asignadas a través de las cuales se presten servicios de tarifas muy elevadas, garantías que reduzcan el riesgo y que sean proporcionales a los posibles impagos.

En consecuencia, no se consideran aceptables las razones que esgrime Orange para rechazar la apertura de la numeración 11829 solicitada. Por ello, la CNMC entiende que Litra tiene derecho a que su número 11829 sea accesible desde la red de Orange por lo que este operador deberá proceder a la apertura correspondiente.

QUINTO.- Sobre el servicio de consulta a través de SMS

El conflicto que plantea Litra no se limita a la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado a través del servicio telefónico, sino que también incluye el servicio de información prestado a través de mensajes cortos (SMS).

En concreto, en su escrito de 15 de septiembre de 2014 por el que contesta al requerimiento de la CNMC, Litra explica que también ha solicitado la apertura del número para prestar el servicio de consulta a través del envío de SMS y aporta copia de la solicitud de fecha 27 de mayo de 2014.

La prestación del servicio de información sobre números de abonado mediante SMS es un servicio específico con rasgos diferentes del servicio regulado, que debe ser notificado expresamente al Registro de operadores, a pesar de que en ambos casos se utilice la numeración 11829.

Hasta el momento actual, Litra no ha realizado la citada notificación para la inscripción en el Registro de operadores de la actividad de prestación del servicio de consulta sobre números de abonado a través de SMS, por lo que no cumple los requisitos previstos en la normativa para prestar este servicio. No obstante, una vez notificado, podrá solicitar de nuevo la apertura a los operadores.

En cuanto a la forma de funcionamiento, Litra debe tener en cuenta que el primer mensaje SMS de respuesta a una determinada consulta deberá incluir la información sobre el precio del servicio o tarifa aplicada, así como el código 118AB identificativo del operador y su nombre completo o denominación social,

para cumplir los requisitos establecidos en el artículo Noveno, apartado 4, de la Orden CTE/711/2002 para el servicio de consulta telefónica de llamadas de voz. De igual forma, en su caso, los mensajes adicionales al primero para una misma consulta deberán incluir el precio aplicado al servicio por mensaje adicional y el código 118AB.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

RESUELVE

ÚNICO.- Orange Espagne, S.A. Unipersonal deberá realizar las adaptaciones de red necesarias para que el número 11829 esté accesible en su red para sus abonados en un plazo no superior a 1 mes desde la notificación de esta resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.