



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

CERTIFICA:

Que en la Sesión nº 40/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 23 de noviembre de 2006, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PERÍODO DE INFORMACIÓN
PREVIA A LA APERTURA DE UN PROCEDIMIENTO SOBRE EL USO DE LA
NUMERACIÓN INTERNA**

DT 2005/109

1. ANTECEDENTES

Primero. Los operadores de comunicaciones electrónicas vienen utilizando numeraciones internas a sus redes para la prestación de servicios diversos a sus abonados de acceso directo. Generalmente se trata de números cortos de tres o cuatro dígitos, de fácil memorización, pertenecientes a rangos no atribuidos.

Esta Comisión consideró oportuno abrir un **período de información previa**, con el fin de analizar las implicaciones de la actual situación y la conveniencia de iniciar un eventual procedimiento administrativo para adoptar las medidas que se consideren oportunas.

Con fecha 24 de enero de 2005 se notificó a todos los operadores de comunicaciones electrónicas la apertura de dicho procedimiento con el fin de que adujesen alegaciones y aportasen los documentos u otros elementos de juicio que considerasen pertinentes. Asimismo, por ser necesario para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución relativa a este procedimiento, se les requirió para que remitiesen a esta Comisión la siguiente información relativa a la utilización de numeraciones internas a su red:

Para cada servicio ofrecido a través de un número interno a su red:

- Número interno utilizado
- Descripción del servicio prestado
- Fecha de inicio de prestación del servicio
- Número medio de llamadas mensuales recibidas en el servicio
- Número de llamadas totales recibidas desde el inicio de prestación del servicio
- Número potencial de abonados y porcentaje de éstos que han usado alguna vez el servicio



2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1 Competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

El artículo 16.4 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), atribuye a esta Comisión la competencia para llevar a cabo la **gestión** y el **control** de los planes nacionales de numeración. Así, dicho artículo establece que *“corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la gestión y control de los planes nacionales de numeración y de códigos de puntos de señalización. Mediante Real Decreto se determinarán las entidades encargadas de la gestión y control de otros planes nacionales de direccionamiento y, en su caso, de nombres”*.

En materia procedimental, de conformidad con el artículo 48.1 de la LGTel, esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en los artículos 68 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC).

2.2 Consideraciones sobre el período de información previa a un expediente

El artículo 69.2 de la LRJPAC dispone que, con anterioridad al acuerdo de iniciación, el órgano competente podrá abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

La razón de ser del trámite de información previa no es otra que evitar los inconvenientes que la simple apertura de un procedimiento puede causar a los afectados. El trámite de diligencias previas responde a razones elementales de prudencia, tratando de evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de un procedimiento que nunca debió iniciarse por carecer de base suficiente.

Sin perjuicio de lo manifestado en los párrafos precedentes, ha de tenerse en cuenta que las diligencias previas a la eventual apertura de un procedimiento son de carácter facultativo, y ni constituyen ni forman parte del procedimiento propiamente dicho, sino que aparecen como un antecedente del mismo cuya omisión no constituye vicio de procedimiento alguno.

2.3 Uso de numeración interna en las redes de los operadores

La utilización de numeración en el ámbito exclusivo interno de las redes de cada operador se encuentra recogida en los apartados 5.4 y 10.4 del Plan nacional de numeración telefónica (en adelante, PNT)¹. En concreto, el apartado 5.4 del PNT establece que *“Los operadores podrán habilitar sistemas internos de marcaciones abreviadas dentro del rango de números que les sea asignado, pero deberán adecuar sus redes para aceptar la marcación nacional completa para todo tipo de llamadas. Igualmente, los operadores podrán utilizar internamente, previa autorización del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante, MITyC), los rangos de numeración que permanezcan sin atribuir; en este caso, dicho ministerio podrá dictar las instrucciones que sean oportunas para preservar los derechos de los usuarios y*

¹ Anexo al Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración.



optimizar el uso de los recursos. En todo caso, la utilización por los operadores de marcaciones internas en el ámbito de sus redes no supone derecho alguno respecto de los recursos públicos de numeración, incluyendo los símbolos no numéricos”.

Por su parte, el apartado² 10 del PNT establece que “4. Se definen los siguientes tipos de números cortos: [...] d) Números destinados a ser utilizados internamente en el ámbito de cada operador. Estos números se podrán atribuir y asignar, si la disponibilidad y previsión de recursos públicos lo permite, para su utilización discrecional por todos los operadores”.

En definitiva, se pueden distinguir dos supuestos de uso interno de numeración en las redes de los operadores:

- Aquellas numeraciones pertenecientes a rangos de numeración que permanezcan sin atribuir y que requieren autorización previa del MITyC (apartado 5.4 del PNT).
- Aquellas numeraciones cortas que previamente han sido atribuidas y asignadas para su uso discrecional por todos los operadores (apartado 10.4 del PNT).

En relación con este último supuesto, hay que señalar que el antiguo Plan Nacional de Numeración, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 1997, contemplaba una previsión similar a la establecida en el apartado 10.4 del actual PNT. En concreto, dicho Plan Nacional de Numeración establecía en su apartado 10.8.d) que “se definen los siguientes tipos de números cortos: d) *números de utilización interna dentro del ámbito de cada operador. Se podrán asignar, si la disponibilidad y previsión de recursos públicos lo permite, números cortos para su utilización discrecional por los diferentes operadores*”.

En desarrollo de lo anterior, mediante Resolución de 18 de marzo de 1999, esta Comisión acordó “asignar como números de utilización interna dentro del ámbito de cada operador según el punto 10.8.d) del Plan Nacional de Numeración para los Servicios de Telecomunicaciones, para su utilización discrecional por los diferentes operadores, los siguientes números cortos identificados por los dígitos NXYA: 1200, 1201, 1202, 1203, 1204, 1205, 1206, 1207, 1208, 1209, 1210, 1211, 1212, 1213, 1214, 1215, 1216, 1217, 1218 y 1219”.

En conclusión, en la actualidad únicamente está reglada la utilización en el ámbito interno de las redes de los operadores aquellas numeraciones que hayan sido previamente atribuidas y asignadas para ello, que, de momento, únicamente serán las recogidas en la citada Resolución de 18 de marzo de 1999, o determinadas numeraciones pertenecientes a rangos de numeración no atribuidos, que requieren la autorización previa del MITyC.

2.4. Competencia de esta Comisión sobre las numeraciones internas

Lo dispuesto en la primera frase del artículo 16.4 de la LGTel aparece reproducido en el apartado 1 del artículo 28 del Reglamento³ de mercados de comunicaciones

² El artículo 10.1 de dicho plan establece que los números cortos tendrán con carácter general los formatos 0XY y 1XYA.

³ Aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.



electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento MAN): *“Corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la gestión y control de los planes nacionales de numeración y de códigos de puntos de señalización”*.⁴

El Reglamento MAN define el concepto de gestión en su artículo 36 como la asignación, a operadores, de los recursos de numeración:

“Artículo 36. Concepto de gestión.

A los efectos de este Reglamento, se entenderá por gestión de los recursos públicos de numeración, direccionamiento y denominación su asignación a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, en los términos que en él se especifican.

Se excluye del concepto de gestión de los recursos públicos de numeración, direccionamiento y denominación su asignación directa a los usuarios finales”.

El Reglamento MAN no define de una forma directa el concepto de control de recursos de numeración. Refleja no obstante en su artículo 40, que este control implica velar por la adecuada utilización de los recursos de numeración:

“Artículo 40. Control de los recursos asignados.

1. El organismo encargado de la gestión de cada plan velará por la adecuada utilización de los recursos asignados a los operadores, de acuerdo con los procedimientos de control que determine el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio [...]”

Ahora bien, este precepto se refiere sólo al control del uso que se da a los “recursos asignados”, caso en el que no se encuentra la numeración objeto del presente expediente, ya que se trata de numeración no atribuida y, por tanto, tampoco asignada.

No obstante lo anterior, la competencia que atribuye a esta Comisión la LGTel en el artículo 16.4 antes citado para llevar a cabo el control de los planes nacionales de numeración es general, y abarca, por tanto, los diferentes supuestos en que se haga uso de los recursos de numeración previstos en estos planes, haya existido o no, una asignación previa de tales recursos. Más aún si se tiene en cuenta que ninguna de las otras Administraciones competentes en materia de telecomunicaciones está habilitada para ejercer esta función de control, esto es, para dictar actos administrativos de adecuación de la situación de hecho a la previsión de las normas.

De lo señalado en el artículo 40 del Reglamento MAN y, en general, del significado que tiene el concepto de control en la legislación administrativa (control entendido en el sentido de competencia administrativa), se debe interpretar que la competencia de control que se atribuye a esta Comisión por la LGTel implica el ejercicio de las funciones de policía administrativa, esto es, el examen de las situaciones que se

⁴ Este punto transpone aunque no en su totalidad el artículo 10 de la Directiva Marco que determina que *“los Estados miembros velarán por que las autoridades nacionales de reglamentación controlen la asignación de todos los recursos de numeración nacionales y la gestión de los planes nacionales de numeración”*.



producen para comprobar si se ajustan o no a la normativa y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para adaptar la situación existente a lo prescrito en las normas. En este sentido, dispone el artículo 16.7 de la LGTel que *“todos los operadores y, en su caso, los fabricantes y los comerciantes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que se adopten por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (en la actualidad MITyC) o por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias sobre numeración, direcciones y nombres”*.

La competencia que tiene esta Comisión para el control de los planes nacionales de numeración consiste en velar por el uso conforme a derecho de los recursos contemplados en dichos planes. En definitiva, corresponde al Gobierno y al Ministerio definir los criterios o condiciones de uso de los recursos de numeración y corresponde a esta Comisión la gestión y control de dichos recursos, es decir, ejecutar las previsiones de los planes y sus disposiciones de desarrollo (autorizando a los operadores a emplear ciertos números de acuerdo con los usos y, en su caso, de acuerdo con los criterios que se han determinado en la labor de planificación) y comprobar que los usos que los operadores dan a los planes se corresponden con las previsiones reguladas. Por todo lo anterior, si bien la Comisión no tiene actualmente atribuida la competencia para definir los criterios de uso de la numeración interna por parte de los operadores, no obstante, sí tiene competencia para controlar que la utilización dada a los recursos de numeración por los operadores se ajuste a los criterios de uso fijados por el MITyC.

Cómo se ha señalado anteriormente únicamente está reglada la utilización en el ámbito interno de las redes de los operadores aquellas numeraciones que hayan sido previamente atribuidas y asignadas para ello, que, de momento, únicamente serán las recogidas en la citada Resolución de 18 de marzo de 1999, o determinadas numeraciones pertenecientes a rangos de numeración no atribuidos, que requieren la autorización previa del MITyC⁵, de conformidad con lo establecido en el apartado 5.4 del PNT.

En consecuencia, en ejercicio de la función de control, esta Comisión podrá iniciar un procedimiento para comprobar si los operadores que utilizan numeración no atribuida en el ámbito de sus redes disponen de la mencionada autorización. Este procedimiento se abriría sobre la base competencial que otorga a la Comisión el artículo 16.4 de la LGTel para el control de la numeración contemplada en los planes.

En el caso de que un operador no disponga de la correspondiente autorización, se le podría requerir para que la solicitase, indicándoles que en caso de no disponer de dicha autorización se les inhabilitaría para el uso de la misma debiendo cesar en la prestación del servicio.

En cualquier caso cabe decir que si las marcaciones internas son consideradas como recursos públicos de numeración, su gestión, al encontrarse dentro de la órbita del PNT, debería haber sido atribuida a la Comisión en virtud del artículo 16.4 de las LGTel y del artículo 28.1 del Reglamento, no, como figura actualmente, al MITyC.

⁵ De conformidad con los apartados 7 y 8 del artículo 27 del Reglamento de numeración, dicha autorización corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.



La naturaleza de la autorización comprende una serie de funciones más acordes con la competencia de gestión cotidiana de numeración que con el desarrollo de la planificación a través de la atribución de rangos. No se puede olvidar que la Comisión es la competente tanto para la gestión como para el control de todos los recursos públicos de numeración. Por ello, el ejercicio de esta facultad de autorización por la Comisión no sólo resultaría congruente con su competencia de gestión del PNT, sino que permitiría un efectivo control por parte del organismo legalmente habilitado para ello. Esta actuación de la Comisión no incidiría en la competencia de planificación del MITyC, puesto que el Reglamento MAN ha previsto en el apartado 5.4 del PNT que *“la utilización por los operadores de marcaciones internas en el ámbito de sus redes no supone derecho alguno respecto de los recursos públicos de numeración (...)”*. De este modo, el MITyC nunca vería limitada su labor de planificación en los casos que vaya a realizar su competencia de atribución de los rangos del PNT.

2.5 Servicios prestados con esta numeración

Mediante el uso de marcación interna se pueden prestar dos tipos de servicios claramente diferenciados:

- **Servicios auxiliares** normalmente gratuitos o con tarifas muy bajas, asociados a la prestación de servicios propios de los operadores. (pe. recarga de crédito, información de consumo, despertador, buzón de voz, atención comercial sobre los propios servicios, asistencia técnica, promociones de servicios, etc.)
- **Servicios de valor añadido prestados mediante tarificación adicional.** Se deben considerar pertenecientes a este grupo los que se presten utilizando la red de un operador de acceso y por los que se facturan al usuario unas tarifas⁶ superiores a las normales, no estando asociados directamente a la prestación del servicio telefónico disponible al público básico ni a facilidades suplementarias o auxiliares del mismo como las citadas en el punto anterior (p.ej. información y reserva de hoteles, servicios de información financiera...). Asimismo se prestan mediante esta numeración servicios de valor añadido en el ámbito de las redes móviles mediante el envío de mensajes cortos (SMS premium).

2.6 Sobre el uso de numeración interna para prestación de servicios de tarificación adicional

La disposición transitoria primera de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero (en adelante, Orden de Servicios de Tarificación Adicional⁷) modificada por el punto 15 del apartado primero de la Orden⁸ PRE/2410/2004, de 24 de julio, señala que *«a los efectos de la presente Orden se entenderán incluidos en la definición de servicios de tarificación adicional contenida en el apartado 4 de la misma aquellos servicios de tarificación adicional que actualmente vienen prestándose a través de los códigos 803,*

⁶ Tarifas que pueden ser equivalentes a las existentes en servicios de tarificación adicional.

⁷ Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del Título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones.

⁸ Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, por la que se modifica la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del Título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones.



806, 807 y 907. Mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá ampliarse el ámbito de aplicación de la presente Orden a otros servicios de tarificación adicional que se presten a través de códigos distintos a los mencionados».

En el apartado cuarto de la Orden de Servicios de tarificación adicional modificada por el apartado primero.3 de la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, se define *el servicio de tarificación adicional como aquél que a través de la marcación de un determinado código, conlleva una retribución específica en concepto de remuneración al abonado llamado, por la prestación de servicios de información, comunicación u otros*. En el caso de los servicios de tarificación adicional existen rangos de numeraciones atribuidas (p.e. 803, 806, 807, 907) y regulaciones específicas a los servicios asociados. Mediante dichas regulaciones se impone la obligación de informar al usuario del coste del servicio mediante locuciones junto con otra serie de medidas encaminadas a combatir el fraude.

Asimismo, la Disposición transitoria octava del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (Reglamento de Servicio Universal) aprobado mediante el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril establece que *“hasta tanto no se desarrolle mediante orden ministerial el título VI de este reglamento en materia de derechos de los consumidores y usuarios y servicios de tarifas superiores, seguirá siendo de aplicación, en cuanto no se oponga a este reglamento, la Orden PRE/361/2002 (...). En aquella orden se establecerá el régimen aplicable a los servicios de mensajería que se prestan a través de números cortos”*.

Sobre los posibles servicios a prestar a través de la numeración interna, el artículo 34 del Reglamento MAN atribuye a los planes nacionales de numeración y sus disposiciones de desarrollo la capacidad para definir los servicios para los que puedan utilizarse los recursos públicos de numeración y la posibilidad de incluir cualquier requisito relacionado con la prestación de tales servicios.

En el caso de la numeración corta atribuida, los servicios prestados deberán limitarse a aquellos permitidos para la numeración corta siempre que no exista una regulación específica que permita unos usos distintos. Se desprende por lo establecido en la disposición transitoria primera de la Orden de Servicios de Tarificación Adicional que la utilización discrecional prevista en el apartado 10.4.d del PNT se refiere a todos aquellos servicios no regulados que por su novedad se acogen a ese marco más flexible, excluyéndose, por estar regulados expresamente y vinculados a una determinada numeración, los servicios de tarificación adicional y los de consulta telefónica. Supondría una aplicación fraudulenta acudir a esta vía para eximirse de las obligaciones vinculadas al resto de la numeración ligada a tipos de servicios, no entendiéndose esta disposición como una habilitación a los operadores para que por esta vía puedan eludir la aplicación del PNT y de sus normas de desarrollo, quedando los usuarios sin las debidas salvaguardas regulatorias.

La prestación de los servicios de tarificación adicional se vincula obligatoriamente a la numeración atribuida para ello (en concreto, los rangos 803, 806, 807 y 907), sin que por discrecionalidad se pueda entender la modificación implícita de la regulación. En conclusión, la atribución de los servicios de tarificación adicional a la numeración citada, excluye su posible prestación a través de otra distinta. La discrecionalidad se



limita a aquellos ámbitos que queden fuera de la regulación y atribución establecida, es decir serían aquellas actividades que no tuviesen un marco legal específico donde se concedería un margen de actuación a los operadores. En el caso presente, sólo cuando mediante Orden Ministerial, el MITyC se modifique la estructura y organización del PNT y se atribuyan⁹ códigos distintos de los establecidos para prestar mediante los mismos servicios de tarificación adicional (como por ejemplo el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado) podrían realizarse dichas actividades.

Toda la numeración que pertenece al plan nacional de numeración telefónica, aunque esté pendiente de atribuir, está sujeta a unos principios generales de uso y a unos criterios de utilización por lo que el empleo de numeración interna, aún cuando contase con la autorización del MITyC, no podría vulnerar lo establecido en el plan nacional y la normativa aplicada al uso de la numeración. La prestación de servicios de valor añadido que lleva asociada una tarificación adicional a través de números cortos en el ámbito interno de las redes, sin que haya un acto previo del MITyC por el que se atribuya un rango específico para dicho fin, deberá considerarse como un uso no permitido de la numeración interna. Por lo tanto, si se estuviesen prestando servicios de tarificación adicional mediante el uso de numeración interna no atribuida deberían migrarse a los rangos actualmente atribuidos para la prestación de dichos servicios o cesar en su prestación.

2.7 Perjuicios causados por el uso de numeración no regulada

El artículo 16.3 de la LGTel exige que las condiciones asociadas al uso de los números sean no-discriminatorias, proporcionadas y transparentes. Como se ha venido explicando la posible existencia del uso de numeración no asignada puede conllevar la quiebra de dichos principios.

Si mediante el uso de numeración interna se presta un servicio de tarificación adicional, en la práctica se permite que un prestador de servicio, que puede ser el propio titular de la red, ofrezca un servicio en unas condiciones más ventajosas (facilidad de marcación, publicidad del servicio...) que cualquier otro prestador que pretendiese prestar un servicio equivalente sobre la misma red. La prestación de servicios de tarificación adicional mediante el uso de números cortos no atribuidos, sin la existencia de una normativa que regule dicha prestación, mediante la que se atribuyan recursos públicos de numeración, supone la discriminación de unos prestadores de servicios respecto a otros puesto que queda al arbitrio del operador el uso de dicha numeración en su red.

Del mismo modo, la prestación de servicios de tarificación adicional mediante el uso de numeración no atribuida para dicho servicio, supone en la práctica no cumplir las obligaciones específicas asociadas a la prestación de servicios de tarificación adicional. Mediante la atribución de un rango de numeración y su posterior asignación (ya sea al operador de red o al prestador de servicio) se especifican claramente los derechos y obligaciones asociados al uso de dicha numeración. La falta de dichos actos en la práctica supone en la práctica un incumplimiento del principio de transparencia puesto que el uso de dicha numeración no está sujeto a las condiciones expresas que han sido dictadas para otros rangos, por los organismos que tienen encomendado la regulación de los recursos públicos de numeración.

⁹ Aunque hasta la fecha, dichos actos se vienen realizando mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para Sociedad de la Información.



Por otra parte, en el análisis de los servicios prestados mediante esta numeración se debe tener en cuenta que si se permite el uso de números cortos únicamente para el prestador de servicios de comunicaciones electrónicas que proporciona el acceso, sin imponer obligación de interoperabilidad alguna, se vincula dicho servicio con el operador de acceso por lo que nadie más puede prestar un servicio equivalente a esa base de clientes salvo que se le permitiese al proveedor alternativo de dicho servicio asimilable un acceso a una numeración corta equiparable abierta en interconexión o que se permitiese un acceso equivalente en la misma red del operador.

En concreto, aquellos casos en los que un operador con un número apreciable de clientes publicita un servicio para el cual utiliza numeración interna no atribuida suponen en la práctica un servicio disponible al público restringido a los clientes propios del operador, usando para acceder al mismo una numeración atractiva y sencilla de utilizar. El operador utiliza su condición de prestador del servicio telefónico disponible al público para ofrecer un servicio específico interno, distinto al propio servicio telefónico y en exclusiva para sus abonados en unas condiciones más ventajosas de las que otro prestador alternativo podría disponer para competir en igualdad de condiciones. En el caso de servicios auxiliares, debido a la gratuidad o bajo precio de los mismos y a la vinculación existente con el operador, generalmente no existirá ningún prestador para ofrecer dichos servicios de forma comercial, ni posiblemente podría realizarlo. Sin embargo, no se estará en el mismo caso cuando un operador de acceso preste servicios de valor añadido y de tarificación adicional mediante el uso de numeración interna. Puesto que la numeración interna no está atribuida, no se han dictado obligaciones regulatorias asociadas a este servicio de tarificación adicional, por lo que el usuario carecería de las salvaguardas de protección tales como por ejemplo la locución informativa sobre el coste de la llamada.

Se debe tener en cuenta que ante dos servicios de tarificación adicional o de valor añadido equivalentes, la facilidad o sencillez de marcación supone que el servicio prestado únicamente en la red del operador¹⁰ de acceso a sus usuarios dispone de una apreciable ventaja competitiva amparándose en un uso de la numeración interna que no está contemplado en la normativa y libre de todas las obligaciones regulatorias. Esta situación no se produciría si el número para ofrecer el servicio estuviese atribuido y asignado y fuese accesible en interconexión.

Los servicios de tarificación adicional deben ser ofrecidos en un marco en el que desde todas las redes se pueda acceder a los diferentes prestadores de servicio. El hecho de ofrecer esos servicios sólo a los usuarios de acceso directo de la red mediante una marcación más sencilla a la vez que se publicitan en los distintos medios asociado a la imagen de marca debe ser analizado al objeto de impedir que se puedan producir situaciones de discriminación entre prestadores de los mismos tipos de servicio. Se deberá analizar si este comportamiento puede suponer una distorsión de la competencia y pudiese ser considerado una conducta anticompetitiva. A la vez que se analizan posibles situaciones de discriminación se evaluará si la prestación de un servicio de tarificación adicional puede estar exenta del cumplimiento del principio de interoperabilidad de redes y servicios, aspecto que se produce al utilizar numeración interna no atribuida.

¹⁰ A todo esto hay que añadir que el propio operador de acceso dispone de medios adicionales de publicitar dicho servicio (página web, facturas...) que no están disponibles a otros proveedores.



Este análisis realizado sobre los perjuicios del uso de numeración no regulada se ve reforzado si se contempla la problemática asociada con las tasas de numeración. Cabe señalar que el uso de numeración interna exime a los operadores del pago de tasas por el uso de dicha numeración. En el artículo 2.1 del Anexo I de la LGTel se determina que constituye el hecho imponible de la tasa la asignación por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de bloques de numeración o de números a favor de una o varias personas o entidades siendo sujeto pasivo de la tasa las personas físicas o jurídicas a las que se asignen los bloques de numeración o los números. Se debe tener en cuenta que se vienen utilizando códigos de muy pocas cifras (sencillez de marcación y facilidad de memorizar) que si se tratase de numeración del plan nacional llevaría asociada las tasas más elevadas. La utilización de numeración por parte de un operador sin la existencia de un acto de asignación implica una ventaja ostensible para dicho operador derivada de la falta de pago de la tasa por numeración. Ello se debe a que el hecho imponible de la tasa lo constituye, precisamente, la asignación por esta Comisión de la numeración que se utiliza:

“Constituye el hecho imponible de la tasa la asignación por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de bloques de numeración o de números a favor de una o varias personas o entidades.” (Anexo I, apartado 2.1, de la LGTel)

En este sentido, el sujeto imponible de la tasa queda identificado como el operador destinatario de la asignación: *“Serán sujetos pasivos de la tasa las personas físicas o jurídicas a las que se asignen los bloques de numeración o los números.”*

El artículo 49.3 de la LGTel dispone que las tasas establecidas por el uso de numeración tendrán como finalidad garantizar el uso óptimo de estos recursos, teniendo en cuenta el valor del bien cuyo uso se otorga y su escasez. De esta manera, se incentiva que sólo se usen los números cuando se tiene una necesidad real de los mismos, que justifique (o que compense) el pago que ha de hacerse de la tasa. Esta finalidad de garantizar el uso óptimo de los recursos de numeración constituye un objetivo de la propia Ley: el artículo 3.d) señala que es objetivo de la Ley *“hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración”*. Sin embargo, en el caso objeto del presente expediente, a pesar de que los operadores están haciendo uso de la numeración en el ámbito interno de sus redes, no se paga una tasa que venga a reflejar el valor que tiene dicho uso, a diferencia de los titulares de numeración asignada.

En conclusión, podría entenderse que la utilización de recursos de numeración sin la existencia de un acto previo de asignación es contraria a los principios de no-discriminación y transparencia, que pueden verse no cumplidos en su totalidad en el supuesto recogido en el art. 5.4 del PNT en el que una autorización del MITyC sustituye a la asignación, como ha quedado demostrado en los casos de servicios de tarificación adicional.

2.8 Análisis de la información aportada por los operadores

La práctica totalidad de uso de numeración interna no atribuida se produce en las redes de los operadores móviles, esto es, Telefónica Móviles S.A.U., Vodafone España S.A. y France Telecom España S.A. A continuación se describen los ejemplos



más reseñables del uso de numeración interna en las redes tanto de los servicios auxiliares como de los comerciales.

Se están prestando mediante el uso de numeración interna servicios auxiliares asociados a la prestación de los servicios propios de cada operador. Estos servicios generan mucho más volumen de tráfico y gran parte de las campañas comerciales de ciertos operadores con un gran número de abonados se realizan mediante el uso de este tipo de numeración. Este uso de las numeraciones internas si bien necesitarían de la correspondiente autorización del MITyC no contraviene la legislación vigente sobre el tipo de servicio prestado. Los servicios con valores más significativos de las llamadas realizadas a estos números son los siguientes:

Operador	Número	Servicio
Telefónica Móviles	123	Buzón de voz
Vodafone	123	Atención al cliente
Orange ¹¹	470	Atención al cliente

Si bien los servicios de tarificación adicional tienen atribuidos rangos específicos de numeración, mediante el uso de numeración no atribuida se viene observando la prestación de este tipo de servicios¹². Los casos más significativos de dichos usos y de los que se tiene constancia se producen en las redes de los operadores móviles. Ejemplos de esta utilización son por ejemplo el 2424¹³ de Telefónica Móviles, el 121¹⁴ de Vodafone o el 2211¹⁵ de Orange. El problema genérico que existe con el uso de la numeración en el ámbito de las redes de los operadores para la prestación de un servicio disponible al público es el mismo que ocurre con los SMS de valor añadido (SMS Premium) que se analiza en un capítulo posterior. Se utiliza una numeración no atribuida y por lo tanto no asignada en el interior de las redes con el fin de prestar un servicio disponible al público que debe considerarse de tarificación adicional.

Junto a lo expuesto previamente, la numeración interna no debe ser utilizada para la prestación de servicios que tengan atribuido previamente un rango de numeración específico. Vistos los distintos tipos de servicios equivalentes de tarificación adicional que se prestan mediante el 2424 de Telefónica Móviles o el 121 de Vodafone (reservas de hotel, restaurantes, información sin entrar en conflicto con la consulta telefónica sobre números de abonado, etc.) así como con los otros números cortos, no se puede concluir que puedan encuadrarse en su totalidad en los rangos actualmente atribuidos para la prestación de servicios de tarificación adicional¹⁶ si bien la mayoría de ellos podrían englobarse dentro de la categoría de servicios profesionales.

¹¹ France Telecom España, S.A.

¹² Este tipo de utilización no estaría bajo la supervisión de la Comisión de Seguimiento de Servicios de Tarificación Adicional (CSSTA) que gestiona y vigila presuntos incumplimientos de los servicios que se presten mediante numeración de tarifas especiales.

¹³ Coste publicitado 0,80 euros por minuto. Establecimiento llamada: 0,25 euros. En su publicidad señalan que mediante una llamada de voz, te proporciona asistencia sanitaria, asistencia técnica, guiado para desplazarte por la ciudad, la localización de servicios específicos, información de interés y la posibilidad de hacer reservas de restaurante, hoteles, billetes de avión, etc.).

¹⁴ Coste publicitado: establecimiento de llamada 12 céntimos, coste de la llamada 60 céntimos minuto y envío de SMS 30 céntimos. En su publicidad indica que te permite alquilar un coche, hacer reservas, informarte del estado de la carretera, etc.).

¹⁵ Su tarifa es 90 cents €/min + 12 cents € de establecimiento de llamada.

¹⁶ En ciertos casos entran en conflicto con aquellas facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.



En lo referido a los servicios equivalentes a tarificación adicional, el número de llamadas a los mismos -según la información aportada por los propios operadores- no ha alcanzado la magnitud asociada a los servicios auxiliares. Sin incluir de momento a los servicios SMS *premium*, se indican a continuación aquellos servicios comerciales prestados mediante numeraciones internas que cuentan con el número más significativo de llamadas.

Operador	Número	Servicio
Telefónica Móviles	2424	Información y reservas
Vodafone	121	Servicio de asistencia
Orange	2211	Servicio información empresa ¹⁷

Como conclusión, el Reglamento MAN establece en su artículo 40 que los procedimientos de control se referirán a los recursos asignados, mientras que el artículo 5.4 del PNT establece que los operadores podrán utilizar internamente, previa autorización del MITyC, los rangos de numeración que permanezcan sin atribuir pudiendo dictar dicho Ministerio las instrucciones que crea oportunas para preservar los derechos de los usuarios y optimizar los recursos. Por lo tanto las numeraciones internas están sujetas a autorización previa que debe ser otorgada por el MITyC, pero debido a que se trata de numeración perteneciente al PNT, esta Comisión podrá iniciar un procedimiento para comprobar si los operadores que utilizan numeración no atribuida en el ámbito de sus redes disponen de la mencionada autorización. Este procedimiento se abriría sobre la base competencial que otorga a la Comisión el artículo 16.4 de la LGTel para el control de la numeración contemplada en los planes. En la información aportada por los operadores móviles, no se aportó la preceptiva autorización del MITyC para el uso de dicha numeración en ninguno de los dos tipos de servicios (auxiliares o de tarificación adicional), no teniéndose constancia de que se haya solicitado con posterioridad.

La prestación de servicios de valor añadido que lleva asociado una tarificación adicional a través de números cortos en el ámbito interno de las redes, deberá considerarse como un uso no permitido de la numeración interna. Sólo si se atribuyese un rango determinado para la prestación de dichos servicios de tarificación adicional se podría permitir su uso. Asimismo, la prestación de estos servicios de tarificación adicional que en la actualidad se ofrecen mediante el uso de numeración interna no atribuida, deberían cesar en su prestación salvo que migrasen a los rangos actualmente atribuidos para la prestación de dichos servicios.

2.9 Uso de números cortos para la prestación de servicios de valor añadido en el ámbito de las redes móviles mediante el envío de mensajes cortos (SMS)

Los SMS *Premium* constituyen el caso más claro de utilización de números cortos en el ámbito interno de las redes de los operadores móviles. Difieren de los servicios telefónicos habituales en que no se produce una comunicación vocal entre el usuario y el prestador del servicio, aunque el envío de mensajes SMS se considera como una facilidad del servicio telefónico (móvil o fijo) disponible al público.

¹⁷ En la respuesta al requerimiento de información, con este número se indicó la prestación del servicio "amigo"; no obstante tal servicio se ha comenzado a prestar en la actualidad con el 11887. Con el 2211 en la actualidad se accede ahora al servicio "información empresa".



Estos servicios se vienen prestando mediante numeración perteneciente a rangos no atribuidos y sin ningún criterio establecido por normativa. Ante la falta de regulación de los SMS *Premium*, con fecha 12 de diciembre de 2002 esta Comisión aprobó un Informe al Gobierno sobre el uso de números cortos para la prestación de servicios de valor añadido en el ámbito de las redes móviles. En dicho Informe se proponía atribuir un rango de numeración para servicios de mensajería de valor añadido sobre redes móviles. Esta atribución debería llevar asociada un conjunto de disposiciones normativas en lo que respecta a los derechos de los usuarios o al establecimiento de rangos de precios asociados a estos servicios. Esta Comisión declaró que la utilización de numeración interna para ofrecer un servicio disponible al público planteaba una situación alegal y supone una ausencia de mecanismos que aseguren la necesaria transparencia (en relación con las tarifas aplicables a los usuarios), así como un obstáculo a una competencia justa.

El PNT aprobado en diciembre de 2004 desaprovechó la oportunidad de regularlos y no contempló previsión alguna al respecto. No obstante, la generalización de su uso y la especial relevancia que han adquirido en los últimos años hacen imprescindible la atribución de un rango específico así como el establecimiento de criterios para su utilización. Previamente a la aprobación del PNT, el apartado primero de la Orden PRE/2410/2004 relativo a la Modificación de la Orden PRE/361/2002, disponía que:

“17. Se añade una nueva «Disposición transitoria cuarta. Condiciones de prestación de los servicios de tarificación adicional a través de números cortos», que tendrá la siguiente redacción:

«A falta de previsión expresa en el reglamento que desarrolle el Título III, Capítulo III de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dictará en el plazo de seis meses desde la aprobación de aquél, resolución estableciendo la inclusión de los servicios de mensajería que se prestan a través de números cortos en la definición de servicios de tarificación adicional, a los efectos de lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de la presente Orden, estableciendo, en su caso, las condiciones de prestación y de publicidad específicas que sean necesarias teniendo en cuenta las características propias de estos servicios».”

Dicho Capítulo III trata de las obligaciones de carácter público vinculadas con las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Sobre este punto, el Reglamento de Servicio Universal establece en su disposición transitoria octava, referida a los derechos de los consumidores y usuarios, que hasta que no se desarrolle mediante orden ministerial el título VI (Derechos de los consumidores que sean personas físicas y otros usuarios finales) de dicho reglamento en materia de derechos de los consumidores y usuarios y servicios de tarifas superiores, seguirá siendo de aplicación en cuanto no se oponga a este reglamento, la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero. En esta futura orden se establecerá el régimen aplicable a los servicios de mensajería que se prestan a través de números cortos.

En la actualidad por tanto, ni el reglamento MAN, ni el PNT, ni el Reglamento de Servicio Universal recogen ningún desarrollo regulatorio sobre los SMS *Premium*, ni tampoco se ha dictado hasta la fecha resolución alguna por parte del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información al respecto,



posponiendo su regulación a futuras órdenes ministeriales. Esta Comisión comparte plenamente los objetivos del Ministerio de regular estos servicios puesto que se pone de relieve la necesidad de utilizar numeraciones atribuidas y reguladas para la prestación de servicios de tarificación adicional, y considera que todo servicio cuya tarificación exceda la de los servicios más básicos deberá estar sujeto a unas condiciones de prestación que permitan preservar los derechos de usuarios y evitar situaciones de potenciales abusos y de fraude. En consecuencia se estima que los servicios de tarificación adicional deberían necesariamente prestarse mediante la utilización de rangos atribuidos a dichos servicios.

Desde esta consideración, la prestación de servicios de tarificación adicional a través de numeración no atribuida y no autorizada específicamente, supondría una infracción del PNT inabordable desde las competencias de control de la numeración atribuidas a esta Comisión puesto que la prestación irregular de los servicios SMS Premium afectaría al objetivo señalado en el art. 3.e) de la LGTel¹⁸. Por lo tanto, hasta que se desarrolle la legislación correspondiente para ofrecer servicios de tarificación adicional sobre rangos distintos a los actualmente atribuidos, debería impedirse el uso de numeraciones internas con fines de soporte de servicios SMS de tarificación adicional.

2.10 Conclusiones

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en los fundamentos anteriores, y tras el examen de la documentación proporcionada, no estaría justificado que los operadores móviles hagan uso de numeración no atribuida ni por tanto asignada para la prestación de servicios de valor añadido que lleven asociados una tarificación adicional y, en consecuencia, deberían cesar en el uso de dichas numeraciones para tales fines, salvo que lo prestasen con un rango de numeración atribuido para dicho fin. Asimismo para aquellos servicios que no lleven asociada una tarificación adicional se deberá verificar que disponen de la correspondiente autorización del MITyC para el uso de la numeración interna. Con el fin de cumplir ambos objetivos se ordena la apertura de un único expediente de control a los operadores móviles sobre el uso que realizan de la numeración interna con el fin de comprobar que cumplen los aspectos anteriores.

En el citado expediente se evaluará si el uso de numeración interna para la prestación de servicios de tarificación adicional puede suponer una distorsión de la competencia y si su uso puede considerarse como anticompetitivo. Asimismo, se determinará si los servicios prestados con numeración interna, y más concretamente los de tarificación adicional, pudieran estar exentos del cumplimiento de la obligación de la interoperabilidad de redes y servicios.

Vistos los citados Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, esta Comisión,

RESUELVE

Único. Abrir de oficio un expediente de control de la numeración en relación con el uso que de ella hacen los operadores Telefónica Móviles S.A.U., Vodafone España S.A. y France Telecom España S.A. al objeto de garantizar que el uso de las numeraciones

¹⁸ Art. 3.e “Defender los intereses de los usuarios, (...) y salvaguardar, en la prestación de éstos, la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular, el de no discriminación, el del respeto a los derechos al honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia (...).”



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

internas se adecua a la normativa en vigor. Y, en caso de no hacerlo, ordenar el cese en la utilización de dichas numeraciones. En el citado expediente se evaluará si dicho uso puede suponer una distorsión a la competencia en la prestación de los servicios y el alcance de la obligación de interoperabilidad con otras redes y servicios.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera