

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMÀTICS, S.A. CONTRA VODAFONE ENABLER ESPAÑA, S.L. EN RELACIÓN CON LA INTEROPERABILIDAD DE SERVICIOS DE MENSAJES SMS

CFT/D TSA/029/18/LLEIDANET vs. VEE SMS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 13 de marzo de 2019

Finalizada la instrucción del procedimiento administrativo con nº CFT/D TSA/029/18, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito presentado por Lleida Networks Serveis Telematics, S.A. instando el inicio de un conflicto de interconexión

Con fecha 12 de julio de 2018, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la entidad Lleida Networks Serveis Telemàtics, S.A. (Lleidanet) mediante el que plantea conflicto contra Vodafone Enabler España, S.L. (VEE), ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo de interconexión para el intercambio de tráfico de mensajes cortos (en adelante, SMS) entre sus respectivas redes.

En concreto, Lleidanet solicita a la CNMC la fijación de un plazo para la negociación con VEE del nuevo acuerdo en cuanto a las condiciones técnicas y económicas aplicables al servicio referido o, alternativamente, en el supuesto de que ambas partes agotaran ese plazo sin lograr un acuerdo satisfactorio para ambas, que la CNMC determine dichas condiciones técnicas y económicas.

Asimismo, en dicho escrito Lleidanet solicita que se adopte una medida cautelar consistente en intimar a VEE a establecer, con carácter inmediato o en un plazo concreto y breve de tiempo, una interconexión completamente funcional o una solución técnica alternativa destinada a garantizar la interoperabilidad del servicio de SMS, que permita el flujo de tráfico de SMS originado en los usuarios conectados a VEE y con destino a los usuarios conectados en la red titularidad de Lleidanet.

Finalmente, Lleidanet solicita que, una vez agotado el tiempo de vigencia de la medida cautelar, tras la adopción de la Resolución que se dicte a su favor, se regularicen los importes devengados por el tráfico de mensajes efectivamente cursados en función de los precios fijados en el acuerdo o acuerdos finalmente alcanzados.

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

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (Directora de la DTSA) de la CNMC de fecha 18 de julio de 2018, se comunicó a Lleidanet y a VEE que había quedado iniciado un procedimiento de conflicto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 21.3 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), trasladando a VEE el escrito presentado por Lleidanet.

Asimismo, por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC, se formularon requerimientos de información a los interesados en el procedimiento.

TERCERO.- Contestación a los requerimientos de información

Con fechas 20 de julio y 1 de agosto de 2018, se recibieron en la CNMC dos escritos remitidos por Lleidanet y VEE, respectivamente, mediante los cuales daban contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión.

CUARTO.- Nuevo requerimiento de información y contestación de Lleidanet

A raíz de la contestación remitida por Lleidanet mencionada en el Antecedente anterior, con fecha 7 de agosto de 2018 la DTSA remitió un nuevo requerimiento de información a este operador, cuya contestación se recibió el día 16 de agosto de 2018.

En su escrito, Lleidanet aclara que su intención *“es que esa Comisión fije desde un primer momento las condiciones aplicables a la relación de interconexión que se establezca entre LLEIDANET y VEE”*.

QUINTO.- Tercer requerimiento de información y contestación de Lleidanet

Con fecha 18 de septiembre de 2018, mediante escrito de la Directora de la DTSA, se solicitó nueva información a Lleidanet, que fue aportada el día 28 del mismo mes y año.

SEXTO.- Declaraciones de confidencialidad

Mediante escritos de la Directora de la DTSA de fechas 7 de agosto y 4 de septiembre de 2018, se declaró como confidencial determinada información aportada por VEE y Lleidanet, respectivamente.

SÉPTIMO.- Trámite de audiencia y acceso al expediente

El 17 de noviembre de 2018, de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se remitió a los interesados el informe de la DTSA emitido en el trámite de audiencia, tras la instrucción del expediente, otorgándoles el debido plazo (10 días) para que efectuaran las alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

Ni Lleidanet ni VEE han formulado alegaciones al informe de la DTSA sometido al trámite de audiencia.

OCTAVO.- Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes,

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

ÚNICO.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC, corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre¹, y su normativa de desarrollo”*.

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), otorga a la CNMC competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y en

¹ La referencia a esta ley ha de entenderse realizada en la actualidad a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que ha derogado la Ley 32/2003.

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).

Así, el artículo 12.5 de la LGTel establece que la CNMC podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos señalados en el artículo 3 del mismo texto legal, entre los que se incluyen los siguientes:

“a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos. (...)

c) Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad e interoperabilidad extremo a extremo de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación. (...)

j) Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad.”

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC, este organismo es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

Por consiguiente, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, 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, en relación con el artículo 4.8 del Real Decreto 330/2016, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se regirá por lo establecido en la LPAC.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Descripción del servicio que ha motivado el presente conflicto

Lleidonet es un operador de comunicaciones electrónicas que, en la fecha en la que interpuso el presente conflicto, se encontraba inscrito en el Registro de

Operadores como proveedor de acceso a internet², operador móvil virtual completo³, prestador del servicio telefónico fijo disponible al público⁴ y como operador de almacenamiento y reenvío de mensajes⁵. Recientemente, ha ampliado su inscripción en el Registro de Operadores incluyendo dentro de sus actividades la prestación de los servicios vocales y de mensajes nómadas⁶.

Previa solicitud y de conformidad con las notificaciones de servicios realizadas en su momento al Registro de operadores, la CNMC asignó a Lleidanet, entre otras, numeración geográfica⁷, un código de portabilidad (NRN), un código de operador móvil de red (MNC⁸), un bloque de códigos de punto de señalización nacional (CPSN) y un código de punto de señalización internacional (CPSI). En fecha 15 de febrero de 2019, Lleidanet ha solicitado la asignación de numeración nómada tanto para mensajes como para servicios vocales⁹, dictándose Resolución de asignación el día 28 de febrero de 2019.

Lleidanet presta, tal como detalla su página web¹⁰, diversos servicios de comunicaciones electrónicas. Entre ellos, ofrece un servicio de envío de SMS con certificación electrónica. Según la descripción de los servicios basados en SMS que se ha aportado en anteriores expedientes y que figuraba tradicionalmente en su página web –aunque ahora ha sido eliminada–, estos se sustentan en una arquitectura común que se detalla en la siguiente figura:

² Resolución de 10 de diciembre de 1998 (TTH-125/98).

³ Resolución de 5 de diciembre de 2008, por la que se inscribe en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, por ampliación de la actividad, la modificación de la inscripción correspondiente a la entidad LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMATICS, S.L. como persona autorizada para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (RO 2008/1940).

⁴ Resolución de 11 de mayo de 2005, por la que se inscribe en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, por ampliación de la actividad, la modificación de la inscripción correspondiente a la entidad “LLEIDANETWORKS SERVEIS TELEMATICS, S.L.” como persona autorizada para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (RO 2005/708).

⁵ Resolución de 23 de abril de 2008, por la que se inscribe en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, por ampliación de la actividad, la modificación de la inscripción correspondiente a la entidad LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMATICS, S.L. como persona autorizada para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (RO 2008/558).

⁶ Resolución de 8 de febrero de 2019, por la que se inscribe en el Registro de Operadores, por ampliación de actividad, a la entidad LLEIDA NETWORKS SERVEIS TELEMATICS, S.L. como persona autorizada para prestar servicios de comunicaciones electrónicas (RO/DTSA/0070/19).

⁷ Asignada por primera vez el 15 de junio de 2005 (RO 2005/807). Debe recordarse que en aquel momento no había sido regulada la numeración nómada de mensajes y la empresa no estaba inscrita para la prestación de servicios de mensajes nómadas.

⁸ Mobile Network Code.

⁹ Expediente NUM/DTSA/3041/19.

¹⁰ www.lleidanet.net

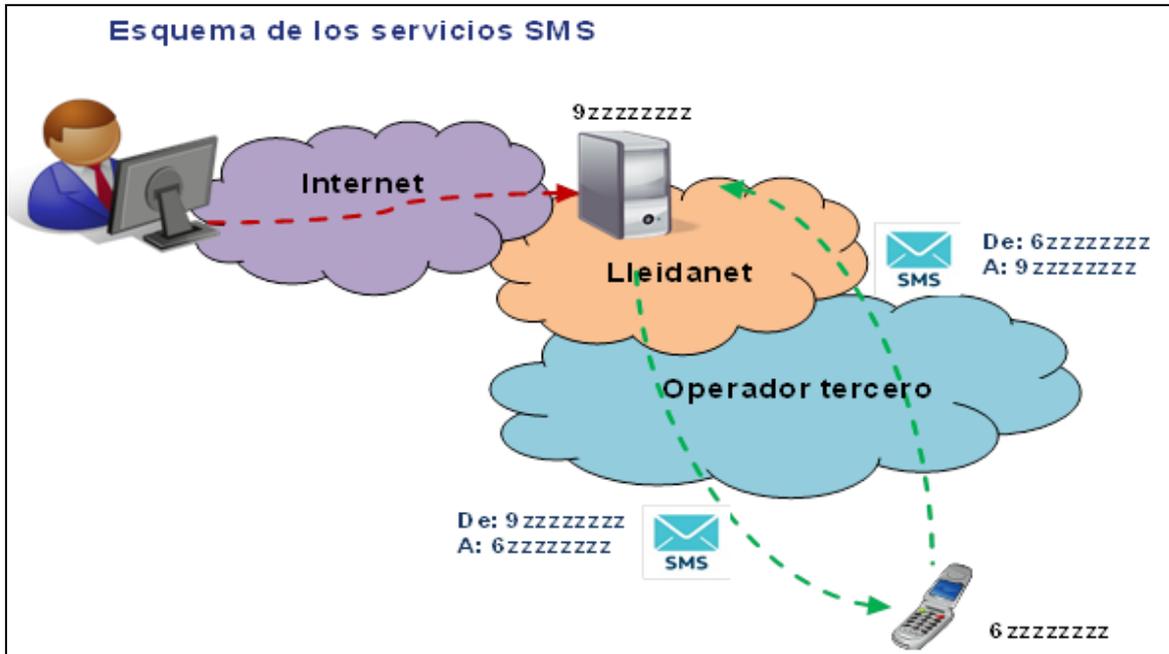


Figura 1: Esquema de red para gestión del tráfico de Lleidanet

Tal como se muestra en la figura anterior, el cliente de Lleidanet accede a su perfil a través de internet, para lo que deberá identificarse en la página web de este operador a través de un usuario y password, para a continuación enviar y recibir SMS, y para ello Lleidanet le asigna uno o varios números de teléfono geográficos.

De esta forma, el receptor del SMS enviado por el cliente de Lleidanet recibe un SMS cuyo origen es un número geográfico y si el servicio requiere de respuesta por parte del receptor (como por ejemplo, en el caso de contratos SMS certificados¹¹), este ha de responder mediante un SMS al mismo número geográfico, cuyo envío garantizará el operador móvil correspondiente (en el caso del presente conflicto sería VEE).

Para tener la capacidad de enviar y recibir SMS, Lleidanet necesita disponer de interconexiones con los distintos operadores móviles. Lleidanet dispone de los equipos de red e interfaces necesarios para interconectarse con los operadores de red, tanto en su rol emisor de mensajes (SM-MO¹²) como en rol receptor (SM-MT¹³).

En conclusión, el servicio que ofrece Lleidanet consiste en un servicio de SMS que utiliza numeración geográfica, que es accesible desde una aplicación web a

¹¹ Permite suscribir contratos vinculantes desde un teléfono móvil, de una forma sencilla y con plena validez jurídica. Para ello, el usuario de Lleidanet envía un SMS a su cliente con el contrato desde el portal Herramientas de Lleidanet. El cliente sólo tiene que contestar a ese mismo número. Cuando haya respondido, Lleidanet genera un certificado con el contrato perfeccionado.

¹² Short Message Mobile Originated.

¹³ Short Message Mobile Terminated.

la que accede el cliente, y que necesita de la interconexión con los operadores móviles. Por lo tanto, estaríamos ante un servicio de SMS en la nube (OTT¹⁴), al prestarse a través de Internet, con numeración geográfica.

SEGUNDO.- Sobre las actuaciones y negociaciones de las partes en relación con la interconexión solicitada por Lleidanet

Lleidanet expone que *“el pasado mes de diciembre de 2017 LLEIDANET tuvo constancia de que VEE no estaba llevando a cabo el encaminamiento de los mensajes cortos de texto (SMS) originados en su red y con destino numeración titularidad de LLEIDANET, de modo que los clientes finales de LLEIDANET no podían recibir mensajes de los clientes finales servidos por VEE - clientes de todas las marcas que operan sobre la plataforma de VEE, como por ejemplo, LEBARA, HITS o BT -, lo cual estaba generando un enorme perjuicio a estos colectivos de usuarios.*

Esta situación, sin embargo, no se producía en el sentido contrario de la comunicación, ya que LLEIDANET sí había dispuesto los medios técnicos necesarios para que la numeración telefónica titularidad de VEE fuera alcanzable desde la red de LLEIDANET, de tal modo que los mensajes de texto SMS originados por numeración titularidad de mi representada y con destino numeración de VEE sí estaban siendo entregados correctamente”¹⁵.

Con el fin de que VEE procediera a abrir la interconexión a la mayor brevedad posible, se inició un proceso de negociación –a través del intercambio de los siguientes escritos- entre los interesados:

- Con fecha 11 de diciembre de 2017, Lleidanet remitió un burofax a ese operador instándole a implementar una solución técnica que remediara esta circunstancia, con el fin de garantizar la plena interoperabilidad del servicio de mensajes cortos de texto.
- Con fecha 20 de diciembre de 2017, VEE respondió a Lleidanet mediante burofax en el que proponía, como única solución técnica para subsanar el problema identificado, el establecimiento de una interconexión directa entre ambas redes, instando a Lleidanet a confirmar su intención de establecer un acuerdo de interconexión con VEE.
- El 21 de diciembre de 2017, Lleidanet respondió solicitando a VEE de manera formal el inicio de las negociaciones oportunas encaminadas a establecer una interconexión directa entre ambos operadores.

¹⁴ Over the top.

¹⁵ Según se desprende de la información aportada, este servicio nunca estuvo abierto en la red de VEE.

- El día 5 de febrero de 2018 VEE acusó recibo de la solicitud de interconexión directa realizada por Lleidanet en su anterior burofax, proponiendo dos fechas para celebrar una reunión en la que negociar sobre las condiciones técnicas y económicas de la referida interconexión.
- Con fecha 7 de febrero de 2018, en el marco de las negociaciones para alcanzar un acuerdo de interconexión, se celebró una reunión telefónica entre VEE y Lleidanet. En esta reunión, VEE planteó como solución posible firmar una Addenda al vigente Acuerdo de Interconexión establecido entre Lleidanet y Vodafone España, S.A., solución que Lleidanet consideró válida.

En un escrito posterior (en sus alegaciones de agosto de 2018), VEE señaló que en esta reunión se solicitó a Lleidanet la “*volumetría de datos*” que serían enviados desde la red de VEE a Lleidanet, información que, según VEE, necesitaba para poder calcular las inversiones que debe hacer para permitir la remisión de SMS desde su red a la numeración geográfica de Lleidanet. Según VEE, Lleidanet “*se ha negado a facilitar datos en el periodo de negociación*”.

- El 9 de febrero de 2018, Lleidanet envió un burofax a VEE reiterando su solicitud de establecer la interconexión directa entre las redes de VEE y Lleidanet y poniendo de relieve el plazo máximo de cuatro meses que establece la regulación sectorial vigente, refiriéndose a la previsión incluida en el artículo 22.2 del Reglamento de mercados, acceso y numeración¹⁶.
- El 9 de mayo de 2018, Lleidanet, al no haber obtenido comunicación alguna por parte de VEE desde la fecha de celebración de la reunión del 7 de febrero, remitió un correo electrónico a VEE preguntando por el estado de avance de la implementación técnica de la solución a establecer por VEE.
- Con fecha 4 de junio de 2018, nuevamente ante la ausencia de respuesta por parte de VEE, Lleidanet remitió un burofax a VEE instándole a que, en el plazo de 15 días, adoptase las acciones necesarias para establecer dicha interconexión directa y a negociar el correspondiente Acuerdo de Interconexión.

Ante la falta de contestación de VEE, Lleidanet planteó el presente conflicto ante la CNMC.

Las razones esgrimidas por VEE en este procedimiento, para fundamentar la falta de apertura de la interconexión son las que se señalan a continuación:

- a) VEE considera que el servicio de SMS que desea prestar Lleidanet no puede realizarse a través de numeración geográfica, sino que debe utilizarse numeración de servicios nómadas.

¹⁶ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

- b) Según VEE, Lleidanet “*se ha negado a facilitar [la volumetría de] datos en el periodo de negociación*”.

En conclusión, desde diciembre de 2017 a febrero de 2018 hubo una negociación entre las partes encaminada a establecer la interconexión entre sus redes¹⁷, pero a partir de febrero de 2018, VEE no contestó a las solicitudes de Lleidanet. En el marco del presente conflicto, VEE ha alegado que Lleidanet debe prestar sus servicios a través de otro tipo de numeración (nómada) y que requiere de un mayor detalle sobre los tráficos a cursar entre sus redes, para hacer un análisis del impacto del servicio en sus sistemas y redes. Estas dos cuestiones se analizan a continuación.

TERCERO.- Sobre las obligaciones de interoperabilidad establecidas en la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas

El artículo 3 de la LGTel establece como uno de los objetivos y principios del marco regulador de las telecomunicaciones: “*c) [p]romover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación*”¹⁸.

Los operadores de comunicaciones electrónicas están obligados a cumplir las condiciones que imponen la LGTel y su normativa de desarrollo, en el ejercicio de la actividad que pretenden realizar, de conformidad con el artículo 16.1 del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas¹⁹.

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

VEE, como operador de comunicaciones electrónicas, está vinculado, por tanto, a las condiciones generales previstas en el artículo 17, letras c) y d), del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas, que le

¹⁷ Por lo que en principio se ha negociado en base a lo establecido en el artículo 22.2 del Reglamento de mercados, acceso y numeración, que establece que los acuerdos de interconexión se formalizarán en el plazo máximo de cuatro meses, contados desde la fecha de solicitud de iniciación de la negociación.

¹⁸ De manera muy similar se expresa el artículo 8.3 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre, en el ámbito de los objetivos de contribución al desarrollo del mercado interior. Asimismo, lo hace el artículo 3.2 de la Directiva 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018b por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

¹⁹ Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

obligan a garantizar (i) *“la interoperabilidad de los servicios”* y (ii) *“a los usuarios finales la accesibilidad de los números (...) de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes nacionales”*.

Como se indicó en la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 9 de octubre de 2007²⁰, el principio de interoperabilidad garantiza, por tanto, que todos los usuarios de un operador puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado. Con ello, se obtiene un mayor beneficio para los usuarios, que pueden acceder así a las distintas ofertas disponibles en el mercado.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC también se ha pronunciado posteriormente en su acuerdo de 16 de abril de 2015²¹, sobre el alcance de la obligación de interoperabilidad, señalando que *“todos los operadores de comunicaciones están obligados, con carácter general, a garantizar la interoperabilidad de los servicios, lo que implica que los operadores de red deben abrir su red a los rangos de los planes nacionales de numeración asignados a terceros prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas”*.

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

En este sentido, los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tienen la obligación legal de negociar la interconexión mutua, como señala el artículo 12.1 de la LGTel y el párrafo primero del artículo 22.2 del Reglamento de mercados, acceso y numeración –motivo por el que el mismo precepto establece un plazo para la negociación de los acuerdos de interconexión-.

Más aun, el artículo 30.1 del Reglamento de mercados, acceso y numeración señala que los operadores estarán obligados a poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones que adopte el Ministerio de

²⁰ Resolución de la CMT 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).

²¹ Acuerdo de la CNMC de 16 de abril de 2015, por el 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/DTSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD).

Economía y Empresa²² y la CNMC, en el ámbito de sus respectivas competencias sobre numeración, direccionamiento y denominación, señalando que:

“En particular, los operadores están obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando adopten decisiones que impliquen alteraciones en los planes de numeración, direccionamiento o denominación, y cuando se realicen asignaciones, atribuciones o adjudicaciones de dichos recursos públicos. El coste que ello conlleve será sufragado por cada operador.”

De forma muy similar, el apartado 2.4 del Plan Nacional de Numeración Telefónica (en lo sucesivo, PNNT), anexo 2 del citado Reglamento de mercados, acceso y numeración, 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.

De esta manera, los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas que sean asignatarios de numeraciones previstas en el PNNT y sus normas de desarrollo, como la numeración geográfica o la numeración de servicios nómadas, 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 operadores de servicios que así lo soliciten.

Si bien este derecho no tiene un carácter indeterminado ni ilimitado, sino que debe encajarse en el marco de la normativa aplicable a los distintos servicios de comunicaciones electrónicas y a la numeración atribuida para su prestación. Así, en el contexto anterior, en el presente conflicto es preciso analizar la razonabilidad de la petición de interconexión concreta planteada por Lleidanet.

CUARTO.- Sobre la numeración atribuida para la prestación del servicio considerado: valoración de la cuestión suscitada

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información²³ definió por primera vez el servicio nómada de mensajes mediante su Resolución de 12 de abril de 2016 (Resolución de servicios nómadas de 2016), por la que se modifica su Resolución anterior de servicios nómadas de 30 de junio de 2005²⁴.

²² Vid nota al pie 23.

²³ Actualmente denominada Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD), dependiente del Ministerio de Economía y Empresa, de conformidad con el Real Decreto 948/2018, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

²⁴ Resolución de 12 de abril de 2016, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la Resolución de 30 de junio de 2005, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración al servicio telefónico fijo disponible al

En concreto, a través de esta disposición general administrativa, el Gobierno amplió la atribución de los rangos utilizados hasta la fecha para la prestación del servicio vocal nómada, modificando el PNNT e incluyendo dentro de esa numeración la prestación del servicio nómada de mensajes.

La precitada Resolución modifica el apartado Primero de la Resolución de servicios nómadas de 2005 e introduce la definición de los **servicios nómadas de mensajes** en los siguientes términos:

“Definición de los servicios nómadas de mensajes: A los efectos de la presente resolución se definen los servicios nómadas de mensajes como aquellos servicios nómadas que permiten tanto el envío como la recepción de mensajes interpersonales en interoperabilidad con el servicio de mensajes compatible con el servicio telefónico disponible al público (mensajes SMS/MMS), y que no están vinculados a servicios de telefonía o de comunicaciones vocales.”

Tal como se puede observar de la descripción del servicio que presta Lleidanet, este es exactamente el servicio definido por la Resolución de servicios nómadas de 2016, puesto que no se presta a través de servicios de telefonía o de comunicaciones vocales.

De hecho, operadores que prestan servicios similares a los que ofrece Lleidanet, pero que iniciaron su actividad con posterioridad a la citada Resolución de servicios nómadas de 2016, tienen asignada numeración nómada para la prestación de este tipo de servicios²⁵.

Sin embargo, Lleidanet presta el servicio nómada de mensajes utilizando numeración geográfica, porque cuando Lleidanet inició su actividad no existía numeración alguna atribuida para la prestación de dicho servicio. Tal como se ha señalado, esta situación ha variado tras la aprobación de la Resolución de servicios nómadas de 2016.

Pues bien, a la hora de analizar la controversia suscitada en el presente conflicto, es preciso tener en cuenta este cambio normativo acontecido con posterioridad al inicio de la actividad de Lleidanet, pero en cualquier caso anterior a la solicitud de apertura de la numeración geográfica para servicios SMS entre VEE y Lleidanet.

Sin duda, el servicio prestado por Lleidanet requiere de la existencia de interoperabilidad con el servicio de mensajes tradicional asociado al servicio telefónico disponible al público, y en particular al servicio telefónico móvil.

público y a los servicios vocales nómadas, y se adjudican determinados indicativos provinciales (Resolución de servicios nómadas de 2005).

²⁵ Por ejemplo, Aviva Voice Systems and Services, S.L. (Aviva), tiene asignados dos bloques de 1.000 números atribuidos al servicio nómada de mensajes.

En base a la normativa analizada anteriormente, VEE está obligada a garantizar dicha interoperabilidad –tanto para numeración geográfica como para numeración nómada-. Sin embargo, ha de valorarse si dicha interoperabilidad debe realizarse mediante numeración geográfica, tal como solicita Lleidanet.

La Resolución de servicios nómadas de 2016 establece en su apartado Segundo un período de tres meses a partir de su publicación –B.O.E. del día 21 de abril de 2016- para que los prestadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas efectúen la adecuación a lo en ella previsto. Atendiendo a esta previsión, Lleidanet debía haber solicitado la asignación de numeración nómada para la prestación de este servicio –previa inscripción como prestador del servicio nómada de mensajes en el Registro de Operadores que gestiona esta Comisión²⁶-.

Una vez asignada esta numeración, debería haber requerido la apertura de la misma a todos los operadores, incluido VEE, y los diferentes operadores deberían haber procedido a su apertura, en aplicación de las obligaciones anteriormente analizadas –fundamentalmente, el artículo 30.1 del Reglamento de mercados, acceso y numeración y el apartado 2.4 del PNNT-.

Con posterioridad al informe sometido al trámite de audiencia, el operador Lleidanet ha notificado su intención de iniciar la prestación de servicios nómadas de mensajes y ha solicitado la numeración correspondiente²⁷. Sin embargo, a día de hoy todavía no ha llevado a cabo la migración de sus servicios a la nueva numeración habilitada, estando en proceso de solicitar su apertura a otros operadores.

Por ello, aunque los operadores están obligados a garantizar la interoperabilidad extremo a extremo de los servicios de comunicaciones electrónicas, y a abrir la correspondiente numeración pública establecida en los planes nacionales de numeración, su uso debe ajustarse a las previsiones del PNNT y a sus disposiciones de desarrollo. La interconexión no puede imponerse para garantizar usos que se apartan de los previstos en la normativa.

Preguntada Lleidanet sobre su falta de adaptación a la nueva regulación, justifica el mantenimiento de la numeración geográfica para el envío de mensajes en razones técnicas y económicas. En concreto, Lleidanet lo explica de la siguiente manera:

*“las razones por las cuales Lleidanet no ha adaptado su numeración en cumplimiento de lo dispuesto en la citada norma traen causa en la actual **incapacidad técnica** de los operadores de telefonía móvil presentes en España para encaminar los mensajes*

²⁶ De conformidad con el artículo 12.2 del Reglamento de Prestación de Servicios de Comunicaciones Electrónicas, los operadores han de notificar a la CNMC las modificaciones que se produzcan respecto de los datos inscritos en el Registro de Operadores.

²⁷ Habiendo obtenido la asignación de dicha numeración por Resolución de 28 de febrero de 2019, como se mencionaba anteriormente.

originados en sus redes hacia numeración vocal nómada atribuida al servicio nómada de mensajes.

(...) al no existir una solución funcional que tengan implementada sino todos, al menos los grandes operadores de telefonía móvil del mercado, que permita el encaminamiento de mensajes hacia numeración vocal nómada tal como hasta ahora se encaminan hacia numeración geográfica, dicha migración se hace inviable en los plazos establecidos sino es a costa de pagar el precio de dejar sin servicio a los miles de usuarios con los que cuenta actualmente Lleidanet o bien a costa de forzar a los operadores a realizar de forma inmediata las necesarias modificaciones en sus redes.”

Lleidanet también añade otros motivos, como los elevados costes de cambio o que la prestación del servicio de mensajería sobre numeración geográfica se viene realizando desde hace más de 14 años sin dificultades de orden técnico para los operadores interconectados con Lleidanet en España, que son un total de 28 actualmente y más de 400 internacionales.

A este respecto, cabe señalar que la numeración nómada y, en particular, la nómada geográfica, presenta grandes similitudes con la numeración geográfica. De hecho, en la mayoría de provincias la diferenciación se produce a partir de la cuarta cifra marcada²⁸. Por lo tanto, *a priori* su apertura en las distintas redes públicas de comunicaciones electrónicas presentaría una complejidad similar a la existente con la numeración geográfica tradicional. Como se señalaba anteriormente, hay algunos operadores que están utilizando esta numeración.

En consecuencia, no puede acogerse la alegación de Lleidanet sobre su incapacidad técnica para migrar a la numeración nómada de mensajes. La utilización de un rango de numeración nuevo conlleva una serie de adaptaciones en red, pero estas son posibles y las han realizado los operadores en multitud de ocasiones –por ejemplo, cuando se atribuyó el rango 7 para la prestación del servicio móvil disponible al público o cuando se regularon los servicios SMS con numeración corta-. Por último, como se señaló anteriormente, Lleidanet no ha acreditado que los operadores del servicio telefónico disponible al público no tengan abierta la numeración de este tipo asignada a otros operadores o su negativa a la apertura de este rango de numeración.

En conclusión, la interconexión que solicita Lleidanet es para prestar servicios a través de una numeración que no es la atribuida por la normativa aplicable. No es lícito exigir a VEE la adaptación de sus redes para permitir la remisión de mensajes de texto a numeración geográfica de Lleidanet, al no tratarse de comunicaciones vocales entre dos usuarios finales, sino de funcionalidades que encajan en la descripción de los servicios nómadas de mensajes.

²⁸ https://www.mincotur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Servicios/Numeracion/Documents/Guia_Numeracion.pdf

A la vista de todo lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

ÚNICO.– Desestimar la solicitud de Lleida Networks Serveis Telemàtics, S.A.

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.