

# **RESOLUCIÓN RELATIVA AL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN PRESENTADO POR LAS OPERADORAS VODAFONE Y VODAFONE ONO FRENTE A TELEFÓNICA EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE LA TARIFA MÁXIMA DE TERMINACIÓN ESTABLECIDA EN EL REGLAMENTO (UE) 2021/654 PARA CIERTOS SERVICIOS DE EMERGENCIA**

(CFT/DTSA/171/21/ PRECIO ITX NUMERACIÓN EMERGENCIA)

## **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de septiembre de 2022

De acuerdo con la función establecida en los artículos 6.5 y 29 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria acuerda:

CONFIDENCIAL(SC)

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES DE HECHO .....</b>	<b>3</b>
<b>II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....</b>	<b>4</b>
<b>Primero.- Objeto del procedimiento .....</b>	<b>4</b>
<b>Segundo.- Habilitación competencial .....</b>	<b>5</b>
<b>III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES .....</b>	<b>5</b>
<b>Primero.- Descripción de la interconexión de llamadas a números de     emergencia .....</b>	<b>5</b>
<b>Segundo.- Marco regulatorio de la interconexión de llamadas a los     servicios de emergencia no gratuitos antes de la entrada en vigor     del Reglamento Delegado.....</b>	<b>9</b>
<b>Tercero.- Modificación del marco regulatorio de la interconexión de     llamadas a los servicios de emergencia no gratuitos con la entrada     en vigor del Reglamento Delegado .....</b>	<b>10</b>
<b>Cuarto.- Análisis de la petición de Vodafone y respuesta de Telefónica .....</b>	<b>12</b>
<b>Quinto.- Contestación al resto de alegaciones presentadas sobre el     informe de audiencia .....</b>	<b>14</b>

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Interconexión a números de emergencia no gratuitos .....	8
Imagen 2. Interconexión a números de emergencia con tarifa para el llamante: modelo de facturación de acceso .....	10
Imagen 3. Interconexión a números de emergencia con tarifa para el llamante: modelo de facturación de terminación (aplicación eurotarifa) .....	12

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero. Escrito de Vodafone y Vodafone Ono

Con fecha 24 de septiembre de 2021 se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de las operadoras Vodafone España, S.A.U y Vodafone Ono, S.A.U. (Vodafone), mediante el que planteaban un conflicto de interconexión frente a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) por el que solicitaban lo siguiente:

*“PRIMERO.- Reconocer el efecto directo del Reglamento (UE) 2021/654 instando a Telefónica a aplicar la tarifa máxima única establecida en el mismo a los siguientes servicios de emergencia desde el día 1 de julio de 2021:*

*061 Insalud*

*062 Guardia Civil*

*080 Bomberos local*

*091 Policía Nacional*

*092 Policía Municipal*

*011 Servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera*

*SEGUNDO. Instar a Telefónica y Vodafone a modificar su Acuerdo General de Interconexión (AGI) para adaptarlo al precio y al modelo de terminación establecido en el Reglamento (UE) 2021/654.*

*TERCERO. Señalar que en sucesivos trámites de modificación de la OIR la CNMC adaptará el modelo de interconexión para los servicios de emergencia al establecido en el Reglamento (UE) 2021/654.”*

### Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información

Mediante sendos escritos de fecha 2 de diciembre de 2021 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) comunicó a Telefónica y a Vodafone el acuerdo de inicio del presente procedimiento de conflicto, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Asimismo, en el mismo escrito se requirió a Vodafone que aportara cierta documentación y datos relacionados con el asunto de referencia, de conformidad

CONFIDENCIAL(SC)

con lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (Ley CNMC), 73 y 75 de la LPAC.

### **Tercero. Escrito de respuesta al requerimiento de información**

Con fecha 23 de diciembre de 2021, Vodafone contestó al requerimiento de información mencionado en el Antecedente de Hecho anterior.

### **Cuarto. Trámite de audiencia**

El 1 de junio de 2022 la DTSA dio traslado a las partes interesadas de su informe, emitido en trámite de audiencia, otorgándoles un plazo de diez días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC.

### **Quinto. Alegaciones en el marco del trámite de audiencia**

Los días 16 y 22 de junio de 2022, Vodafone y Telefónica, respectivamente, presentaron sus alegaciones al trámite de audiencia.

### **Sexto. Informe cruzado**

El 27 de septiembre de 2022 la Sala de Competencia de la CNMC emitió informe cruzado sin observaciones a la propuesta de resolución.

A los anteriores Antecedentes de Hecho le son de aplicación los siguientes:

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

### **Primero.- Objeto del procedimiento**

El presente procedimiento tiene por objeto resolver el conflicto interpuesto por Vodafone contra Telefónica por no aplicar la tarifa única máxima (eurotarifa) de los servicios de terminación de llamadas de voz en redes fijas establecida en el Reglamento (UE) 2021/654<sup>1</sup> (Reglamento Delegado), para los siguientes números de acceso a servicios de emergencia:

- 061 Emergencias y urgencias sanitarias
- 062 Guardia Civil

---

<sup>1</sup> Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión de 18 de diciembre de 2020 por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión.

- 080 Bomberos local
- 091 Policía Nacional
- 092 Policía Municipal
- 011 Servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera

## **Segundo.- Habilitación competencial**

La competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) para intervenir resulta de lo dispuesto en la normativa sectorial.

Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a estos efectos “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>2</sup>, y su normativa de desarrollo*”.

A tales efectos, los artículos 23, 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), junto con los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC, disponen que esta Comisión es competente para la resolución de conflictos entre operadores.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 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.- Descripción de la interconexión de llamadas a números de emergencia**

Los servicios de atención de llamadas de emergencia son prestados a través de numeraciones cortas atribuidas en el Plan Nacional de Numeración Telefónica a servicios de interés social<sup>3</sup> y permiten la asistencia al usuario de los servicios

---

<sup>2</sup>En la actualidad Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).

<sup>3</sup> Según el apartado 10.4.a) del Plan Nacional de Numeración Telefónica, 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.

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel actual, “[L]as normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones o de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de

públicos que requiera (urgencias sanitarias, extinción de incendios, salvamento, seguridad ciudadana o protección civil).

Normativamente, se distinguen las siguientes categorías de numeraciones de emergencia:

- 112: número europeo de emergencias, armonizado en toda la Unión Europea, es gratuito para el llamante y los operadores tienen la obligación de encaminar gratuitamente las llamadas hacia ese número, sin contraprestación alguna. Permite la asistencia por cualquier servicio público, independientemente de cuál sea la Administración Pública de la que dependa.
- Números de emergencia gratuitos para el llamante, pero que los operadores no tienen la obligación de encaminarlos gratuitamente<sup>4</sup>. Dentro de esta categoría se encuentran los siguientes números cortos de emergencia:
  - 085: Bomberos (provincial)
  - 088: Policía Autonómica
  - 1006: Protección Civil
- Números de emergencia con cargo para el llamante: no son gratuitos para el usuario que llama y la tarifa minorista depende del operador de origen utilizado por el usuario llamante. Dentro de esta categoría se encuentran los siguientes:
  - 061: Urgencias sanitarias
  - 062: Guardia Civil
  - 080: Bomberos (local)
  - 091: Policía Nacional
  - 092: Policía Local

El servicio de atención a llamadas de emergencias es prestado por las distintas Administraciones Públicas –locales, autonómicas o estatales– encargadas de los servicios públicos requeridos. Los números cortos asociados a estos servicios

---

*Telecomunicaciones, continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo”.*

<sup>4</sup> El encaminamiento gratuito de llamadas a los servicios de emergencia para otros números distintos del 112 debe ser determinado mediante real decreto, según el artículo 19.e) del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, y el artículo 74.2 de la LGTel.

de emergencias identifican el tipo de servicio que se presta a través de ellos, y no son asignados a ningún operador.

El 112 es el número único europeo de asistencia ante cualquier tipo de emergencia, como una urgencia sanitaria, un aviso a Bomberos, Policía Nacional, Guardia Civil, Protección Civil... Adicionalmente, en España, al igual que en otros países, se han conservado también los números cortos nacionales de acceso específico a cada uno de estos cuerpos de intervención de emergencia<sup>5</sup>.

En cualquier caso, todos los operadores tienen la obligación de garantizar el acceso sin interrupciones a los servicios de emergencia, de conformidad con el artículo 63.6 de la LGTel.

Las Administraciones Públicas contratan los servicios de un operador del servicio telefónico disponible al público, para la terminación de las llamadas en sus centros de atención de emergencia. A los efectos de encaminar las llamadas de emergencia desde cualquier origen, todos los operadores de acceso (fijos y móviles) deben entregar las llamadas de emergencia originadas en su red al operador de terminación designado por la Administración pública titular del servicio de emergencia y en los puntos de interconexión determinados por aquel.

En consecuencia, todos los operadores deben asegurar la interconexión –ya sea directa o indirecta (tránsito)– con los operadores de terminación a los que se conectan los centros de atención de emergencias.

Además, debido a que los centros de atención de emergencias se ubican en distintos puntos geográficos según el origen de la llamada (número llamante), el número corto de emergencias marcado por el llamante es traducido por el operador de acceso al número geográfico específico que permita al operador de terminación entregar la llamada al centro de atención que debe encargarse de prestar el servicio de emergencia al usuario.

El conflicto presentado por Vodafone se refiere a la aplicación de la eurotarifa en la terminación de llamadas a los servicios de emergencia **no gratuitos para los usuarios llamantes**, es decir, en los números telefónicos 061, 062, 080, 091 y

---

<sup>5</sup> El «112» es el número único de emergencia en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia. En el resto de los estados miembros, convive con números nacionales y el uso del 112 varía enormemente: desde suponer solo el 9% de todas las llamadas de emergencia en Francia hasta el 99% en Bulgaria. En España, el 63% de las llamadas de emergencia se dirigen al 112.

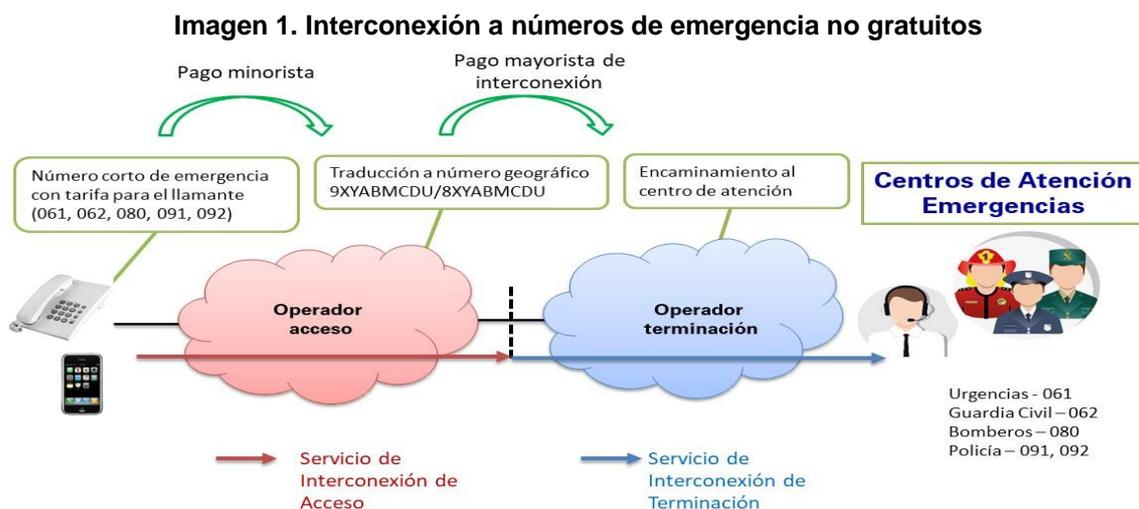
Fuente: informe de 15 de diciembre de 2020 de la Comisión al parlamento europeo y al consejo sobre la eficacia de la aplicación del número único europeo de emergencia «112».

092. Vodafone incluye también en su petición la numeración 011 correspondiente al servicio de información de tráfico y auxilio en carretera.

No obstante, esta Comisión considera que el número 011 no tiene la consideración de numeración de emergencia, ya que su principal función es informativa, tal como establece la Resolución de la SETSI, de 30 de agosto de 2010, por la que se atribuye el número 011 al servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera<sup>6</sup>: “las entidades prestatarias podrán publicitar el servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera como un servicio principalmente informativo, y derivar la atención de las situaciones de emergencia relacionadas con el tráfico a través del servicio de atención de llamadas de urgencia 112, canalizando y garantizando la atención necesaria en cada caso a través de los servicios de emergencia correspondientes”. Para más detalles sobre esta cuestión puede consultarse el apartado correspondiente a las alegaciones de los operadores y la respuesta de la CNMC.

Por este motivo, el análisis que se presenta a continuación se circunscribe a la terminación en las numeraciones a servicios de emergencia **no gratuitos para los usuarios llamantes**: 061, 062, 080, 091 y 092. Para el 011, seguirán vigentes las condiciones acordadas en el AGI entre Telefónica y Vodafone.

En la categoría de servicios de emergencia con cargo para el llamante, la tarifa minorista que el usuario llamante paga a su operador de acceso sirve para remunerar el coste de los servicios de interconexión prestados tanto por el operador de acceso como por el operador de terminación, existiendo un flujo de pago mayorista de interconexión, como se observa en la siguiente figura.



Es conveniente señalar que, en este conflicto, para determinados servicios de emergencias, Telefónica es el operador designado como operador de

<sup>6</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14370](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14370)

terminación –operador que presta el servicio de interconexión de terminación–, mientras que en otros servicios es Vodafone. No obstante, a pesar de que existe una relación recíproca de interconexión y el rol de operador de acceso o terminación puede intercambiarse según el servicio de emergencias, lo cierto es que Telefónica es, con gran diferencia, el principal prestador del servicio de terminación en este tipo de servicios de emergencias. En efecto, de los datos **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS ]**.

## **Segundo.- Marco regulatorio de la interconexión de llamadas a los servicios de emergencia no gratuitos antes de la entrada en vigor del Reglamento Delegado**

Aunque para la entrega de llamadas de emergencia en la interconexión entre operadores técnicamente se realiza la traducción de la llamada a un número geográfico, la interconexión de llamadas para acceder a estos servicios, al igual que para acceder al resto de los servicios prestados con numeración corta (atención ciudadana, consulta sobre números de abonado...) no formaba parte del ámbito de los mercados de terminación regulados por la CNMC.

Por tanto, las condiciones técnicas y económicas de la interconexión para la entrega de llamadas a los servicios de emergencia –tanto gratuitos como no gratuitos– solo se habían regulado por este organismo para Telefónica, por su condición de operador con poder significativo de mercado (PSM) en el mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007).

Así, según la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) de Telefónica, la interconexión para la entrega de llamadas a los servicios de emergencia no gratuitos para el llamante ha estado incluida en el apartado “*Servicio de interconexión de acceso a servicios de interés social*”, por el que los servicios de interconexión se retribuyen siguiendo un modelo de facturación de acceso.

En este modelo de facturación se regula la remuneración del operador de acceso (Telefónica, en la OIR) por la prestación de su servicio de interconexión de acceso y por el servicio de facturación y gestión de cobro al cliente. La remuneración al operador de terminación, que es pagada por el operador de acceso, es el importe resultante de minorar el precio minorista de la llamada con el importe del servicio de interconexión de acceso y el servicio de facturación y gestión de cobro.

Según el AGI entre Vodafone y Telefónica, este modelo de facturación de acceso es el que regía el flujo de pagos mayoristas de interconexión a los servicios de emergencia no gratuitos entre ambas partes, como se observa en la siguiente figura:

CONFIDENCIAL(SC)

**Imagen 2. Interconexión a números de emergencia con tarifa para el llamante: modelo de facturación de acceso**



En este modelo de facturación, la remuneración al operador de acceso está orientada a costes, al fijarse el precio de interconexión de acceso; mientras que la remuneración al operador de terminación no lo está, por encontrarse vinculada al precio minorista.

### Tercero.- Modificación del marco regulatorio de la interconexión de llamadas a los servicios de emergencia no gratuitos con la entrada en vigor del Reglamento Delegado

El precitado Reglamento Delegado regula una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas en toda la Unión Europea.

En el artículo 5.1. del Reglamento Delegado se especifica que “*La tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión será de 0,07 céntimos EUR por minuto.*” Además, en su artículo 6.2 se indica que el nuevo precio será aplicable a partir del 1 de julio de 2021.

En lo referente al alcance, el artículo 2.b) de este Reglamento comunitario establece que **los servicios de emergencias entran en el ámbito objetivo de aplicación del Reglamento:**

“«servicio de terminación de llamadas de voz en redes fijas»: el servicio al por mayor necesario para terminar llamadas en números geográficos y no geográficos utilizados para los servicios nómadas fijos y acceder a los servicios de emergencia, que sean recursos de numeración de asignación pública, a saber números de los planes nacionales de numeración, prestado por operadores con capacidad de controlar la

CONFIDENCIAL(SC)

*terminación y fijar las tarifas de terminación de llamadas a dichos números, cuando exista interconexión con al menos una red, con independencia de la tecnología utilizada, incluidos los puertos de interconexión;”*

Este ámbito objetivo de aplicación también se expone en su Considerando 8:

*“(8) Los servicios de terminación para las llamadas de voz a otros tipos de números no geográficos, como los utilizados para servicios nómadas fijos y para acceder a los servicios de emergencia, presentan las características del monopolio de terminación y se prestan a través de una infraestructura fija. Por consiguiente, deben entrar en el ámbito de aplicación del presente Reglamento y tratarse como servicios de terminación de llamadas de voz en redes fijas.”*

Pues bien, las numeraciones objeto de conflicto se consideran servicios de emergencia, a excepción del 011 de Información de tráfico y auxilio en carretera, como se ha comentado. Ello según lo dispuesto en la Resolución de 21 de noviembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), por la que se identifican los servicios de atención de llamadas de emergencia a efectos de la obtención de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público:

*“(...) se consideran servicios de atención de llamadas de emergencia los que se presten a través de los siguientes números cortos (...):*

*061 Urgencias sanitarias.*

*062 Guardia Civil.*

*080 Servicios locales de bomberos.*

*(...)*

*091 Policía Nacional.*

*092 Policías locales.*

*(...)”*

Por tanto, se concluye que **el Reglamento europeo que fija la tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz establece que debe aplicarse también para la terminación de llamadas en numeraciones de emergencia.**

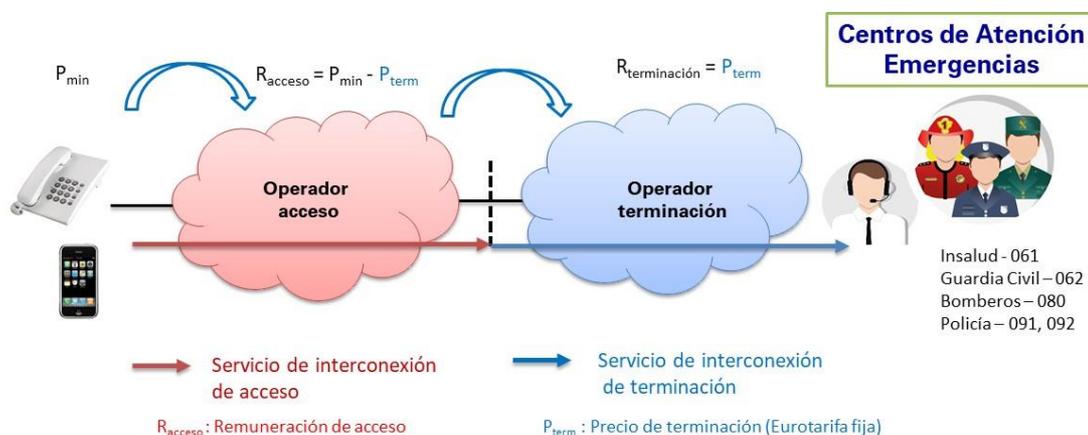
Los servicios prestados a través de las numeraciones 061, 062, 080, 091 y 092 están calificados de emergencia. Por tanto, el precio máximo de terminación de las llamadas hacia esta numeración debe ser 0,07 c€/min desde el pasado 1 de julio de 2021. En el modelo de facturación de acceso de la interconexión a estos servicios entre Vodafone y Telefónica, la remuneración percibida por el operador de terminación es en la práctica superior al precio máximo de terminación del

CONFIDENCIAL(SC)

Reglamento Delegado. Por ejemplo, en la numeración con mayor tráfico de interconexión por terminación, el servicio 061 (urgencias y emergencias sanitarias), el ingreso medio por minuto **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

Con la entrada en vigor del Reglamento Delegado el 1 de julio de 2021, el operador de terminación no puede aplicar ninguna tarifa superior a la eurotarifa fija por terminar en su red las llamadas a esta numeración, lo que equivale a pasar al modelo de facturación de terminación en el que se regula el precio máximo de terminación (eurotarifa) y no es necesario fijar la remuneración del operador de acceso, ya que éste retiene el resto del ingreso minorista (véase la siguiente figura):

**Imagen 3. Interconexión a números de emergencia con tarifa para el llamante: modelo de facturación de terminación (aplicación eurotarifa)**



#### Cuarto.- Análisis de la petición de Vodafone y de la respuesta de Telefónica

Según acredita Vodafone en sus escritos de 24 de septiembre y 23 de diciembre de 2021, el 22 de junio de 2021 esta operadora envió a Telefónica una comunicación en la que solicita aplicar la tarifa única máxima para la terminación en los referidos servicios de emergencias prestados en su red, que no están regulados como servicios gratuitos para los usuarios llamantes, conforme establece el Reglamento (UE) 2021/654, a partir de las 0:00 horas del día 1 de julio de 2021.

En respuesta a la petición de Vodafone, el 5 de julio de 2021 Telefónica indicó que:

*“Los servicios de emergencia citados en su carta están regulados en España por la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) de Telefónica de España, tal y como fue aprobada por la CNMC en su momento.*”

*De acuerdo a la citada OIR de Telefónica de España, a dichos servicios les aplica el modelo de interconexión de acceso, por lo que entendemos que no se pueden ver afectados por ninguna regulación de los precios de terminación, lo cual es precisamente el cometido y ámbito del Acto Delegado de la Comisión Europea.*

*Por lo anteriormente expuesto, y en tanto la CNMC no modifique (si es que así lo considera conveniente) la OIR de Telefónica de España para modificar el modelo de interconexión aplicable, entendemos que no procede ningún tipo de modificación de los servicios”.*

Es decir, según Telefónica el Reglamento de la UE no aplica ya que entraría en contradicción con lo establecido en la OIR. Sobre esta interpretación de Telefónica, cabe remarcar que, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa en nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que España es un Estado Miembro de la UE, cuya legislación nos aplica, los Reglamentos delegados de la UE dictados por la Comisión Europea son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, tal y como establece el artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/654.

Por tanto, como ya se ha indicado, **la aplicación del citado precio máximo de terminación de llamadas de voz en redes fijas para numeraciones asignadas a servicios de emergencia no gratuitos –así como para la terminación en el resto de las numeraciones de emergencia, servicios vocales nómadas y números geográficos–, entró en vigor el 1 de julio de 2021 en todos los Estados Miembros.**

En consecuencia, este cambio normativo supuso la modificación directa tanto (i) del precio fijado en la Resolución de 25 de julio de 2019, por la que esta Comisión aprobó la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija, (ii) como de las ofertas de interconexión de referencia de Telefónica (TDM e IP), en relación con los precios de los servicios de terminación en numeración geográfica y vocal nómada, así como respecto de los servicios de emergencia, aprobadas también por esta Comisión mediante sendas Resoluciones de 18 de diciembre de 2018.

Por consiguiente, desde el citado 1 de julio de 2021 Telefónica está obligada a aplicar a Vodafone la tarifa única máxima de terminación europea para la terminación de llamadas en los números cortos objeto de este conflicto (salvo el 011 como se ha indicado).

CONFIDENCIAL(SC)

En esta misma línea, el artículo 23 de la LGTel<sup>7</sup> actual, dedicado a las “*Tarifas de terminación de llamadas de voz*”, establece que “*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará estrechamente y velará por el cumplimiento de la aplicación de las tarifas de terminación de llamadas de voz establecidas a escala europea. En cualquier momento, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá exigir a un operador de servicios de terminación de llamadas de voz que modifique la tarifa que cobra a otros operadores si no cumple las tarifas máximas de terminación de llamadas de voz en redes fijas y en redes móviles establecidas por la Comisión Europea.* (subrayado nuestro)

Pues bien, esta Comisión considera que, antes de la entrada en vigor del Reglamento, Telefónica debería haber comunicado a este organismo y al resto de operadores la modificación de la oferta de interconexión de referencia para adaptarse al Reglamento de la UE. Es Telefónica quien tiene la obligación de mantener la oferta de interconexión de referencia actualizada, sin perjuicio de la potestad de la CNMC de introducir cambios en la misma.

En consecuencia, cabe descartar los motivos alegados por Telefónica para no aplicar a Vodafone la tarifa única máxima para las llamadas terminadas en su red a los referidos servicios de emergencias no gratuitos.

Tanto Telefónica como Vodafone deben aplicarse de forma recíproca el precio de la eurotarifa para la terminación de llamadas en la numeración 061, 062, 080, 091 y 092. La aplicación de este precio máximo de terminación deberá efectuarse sobre los tráficos generados hacia las citadas numeraciones a partir de 1 de julio de 2021 en adelante.

## **Quinto.- Alegaciones presentadas y contestación de la CNMC**

Vodafone se muestra de acuerdo con lo concluido en el Informe sometido al trámite de audiencia, en particular, en relación con la interpretación de la jerarquía normativa, y la categorización que la CNMC realiza sobre los diferentes números de prestación de servicios de emergencia.

En cambio, Telefónica no está conforme por diversos motivos:

### **1. Aplicación de la eurotarifa y modelo de acceso**

Este operador manifiesta que el Reglamento Delegado de la CE “*sólo aplica a aquellos países de la UE que tengan establecido en sus llamadas de emergencia un modelo de terminación*”. En cambio, indica que en España se emplea un modelo de acceso para las llamadas objeto de conflicto, “*como ha establecido la*

---

<sup>7</sup> En transposición de lo dispuesto en el artículo 75 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, aprobado por Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018.

CNMC en distintas Resoluciones y en la propia OIR”. “Por tanto, el Acto Delegado no es de aplicación en España, en tanto que el modelo se mantenga en acceso”. En este sentido, añade que “ningún operador ha solicitado la modificación del modelo de acceso ni tampoco lo ha hecho la CNMC de oficio”.

## 2. Numeración objeto del conflicto:

Telefónica argumenta que Vodafone ha realizado una selección a la carta de los servicios de emergencia. Por un lado, porque considera que esta operadora no solicita que se aplique la eurotarifa a las numeraciones 112, 088, 085 y 1006, gratuitas para el llamante. Por otro lado, porque entiende que Vodafone incluye una numeración, el 011, que no es considerada por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) como un servicio de emergencias, de acuerdo con “la Guía General de la propia web” de esa Secretaría de Estado. Por ello afirma no entender que el informe de audiencia de la DTSA haya admitido dicha numeración “sin fundamentación alguna y sin apoyarse en el criterio de la SETID”.

Según Telefónica, si la CNMC considera que debe aplicarse el Reglamento Delegado y, por tanto, cambiar las llamadas del servicio de emergencia a un modelo de terminación, “debería centrarse en todos los números que SETID haya identificado como servicios de emergencia”. Es decir, si el Reglamento Delegado es de carácter superior y de aplicación directa, “esto lleva a que lo referido en la OIR sobre el 112 o servicios gratuitos de emergencia” (tarifa de interconexión igual a 0 euros) deje de estar en vigor.

## 3. Regulación por conflicto:

Telefónica también alega que habrá efectos negativos de “una regulación parcial por conflicto”, e indica que existirá inseguridad jurídica si la CNMC le impone unas condiciones diferentes a otros operadores sin justificación y para una parte de los números.

En este sentido, este operador afirma que dicho reglamento comunitario tiene aplicación a todos los operadores y se muestra disconforme en que un “cambio de este calado se pretenda circunscribir a un solo operador, Telefónica, cuando su modificación afectará en mayor medida a todos los operadores que conforman el sector.”

Asimismo, esta operadora añade que es inmanejable para el proceso de pagos que existan operadores en modelo de acceso y otros de terminación, por lo que la CNMC debería llevar a cabo un cambio (preferentemente) en la OIR para establecer un modelo único. Telefónica considera que esto implicaría que “todos los operadores debemos hacer cambios y desarrollos en nuestros sistemas de facturación y consolidación” de “gran complejidad” y que “se alargarán en el tiempo”.

CONFIDENCIAL(SC)

#### 4. Impacto en el interés general:

Telefónica considera que un cambio de modelo de facturación afecta al interés general. Esta operadora entiende que, por un lado, puede provocar que los concursos públicos para prestar estos servicios queden desiertos y, por otro lado, afectar al consumidor, ya que provocaría que los operadores subieran los precios de las llamadas a las numeraciones no gratuitas para cubrir los costes.

#### A. **Respuesta de la CNMC**

##### 1. Aplicación de la eurotarifa y modelo de acceso

En toda interconexión de voz entre operadores existe un servicio de terminación prestado por el operador donde se entrega la llamada, que puede estar remunerado o no por un pago mayorista en la interconexión. La referencia al modelo de acceso o terminación no se refiere, por tanto, al tipo de servicio de interconexión (acceso o terminación), sino a la forma de facturarse mutuamente los servicios de interconexión prestados entre los operadores. Por su parte, el Reglamento Delegado no discrimina entre modelos de facturación, sino que aplica exclusivamente sobre el servicio mayorista de terminación de llamadas, estableciendo un límite máximo a la tarifa que los operadores pueden aplicar a otros operadores por terminar las llamadas en su red.

En efecto, el Reglamento Delegado no establece, en ningún momento, ni directa ni indirectamente, que deba aplicarse solo a los operadores que empleen un determinado modelo de facturación en interconexión por la terminación de llamadas. De hecho, el único criterio utilizado para definir los servicios de terminación se basa en el tipo de numeración de la llamada. Así, el servicio de terminación de llamadas de voz en redes fijas, sobre el que se aplica el precio máximo regulado por el Reglamento Delegado incluye, por definición, la terminación en “*números geográficos y no geográficos utilizados para los servicios nómadas fijos y acceder a los servicios de emergencia*”. Las razones por las que se incluyó la numeración de acceso a servicios de emergencia en el ámbito de aplicación del Reglamento Delegado están detalladas en el documento que acompaña al mismo<sup>8</sup>

Con la aprobación y entrada en vigor del Reglamento Delegado, todos los operadores, no solo Telefónica, deben asegurar que el precio mayorista máximo por terminar las llamadas en la numeración geográfica, vocal nómada y de acceso a servicios de emergencia de sus redes sea la eurotarifa fija. Es decir, pueden mantener las tarifas si están por debajo o actualizarlas, pero **deben modificarlas si están por encima de la eurotarifa fija. Esto aplica con**

---

<sup>8</sup> Commission Staff Working Document, apartado 2.1.3.

**independencia del modelo de facturación de la interconexión** establecido entre los operadores o de las condiciones reguladas en la OIR.

En este punto cabe recordar a Telefónica que la OIR es su oferta de referencia y que es responsable de mantenerla, actualizada y de comunicarla a esta Comisión, por seguir vigentes las obligaciones de transparencia y no discriminación del mercado de terminación fija (mercado 1/2014)<sup>9</sup>.

## 2. Numeración objeto del conflicto:

En contra de lo que asevera Telefónica, no se observa que Vodafone haya seleccionado a la carta, para la interposición del conflicto, las numeraciones de forma arbitraria, sino que incluye solo aquellas en las que considera que Telefónica está incumpliendo con el Reglamento Delegado.

La solicitud de Vodafone excluye las numeraciones que son gratuitas para el llamante y que, según las condiciones establecidas por la OIR, no conllevan un pago de interconexión por terminación. En concreto, Vodafone no incluye en su petición las numeraciones cuyo precio de interconexión por terminación es igual a 0 euros, tanto para la terminación en el número 112, como para el resto de las numeraciones de servicios de emergencia gratuitos para el llamante (085, 088, 1006)<sup>10</sup>. Por tanto, para estos números se está aplicando un precio por terminación inferior al máximo estipulado por el Reglamento Delegado y en consecuencia consistente con la normativa comunitaria. Cabe destacar que la nueva Ley General de Telecomunicaciones –aprobada tras la entrada en vigor del Reglamento Delegado– mantiene, en su artículo 74.2, la obligación para los operadores de encaminar las llamadas al 112 de forma gratuita.

No obstante, en lo referente al número 011, esta Comisión estima la alegación de Telefónica de no considerarlo como servicio de emergencia. De acuerdo con la Resolución de la SETSI, de 30 de agosto de 2010, por la que se atribuye el número 011 al servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera, en el punto 3 de su Resuelve Segundo<sup>11</sup>, “las entidades prestatarias podrán publicitar el servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera como un servicio

---

<sup>9</sup> Resolución de 25 de julio de 2019 por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

<sup>10</sup> En el modelo de facturación de acceso de la OIR a los servicios de emergencia gratuitos para el llamante y distintos del 112, el operador de terminación remunera al operador de acceso, pero no recibe pago mayorista por la terminación de llamadas en su red.

<sup>11</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14370](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14370)

principalmente informativo, y derivar la atención de las situaciones de emergencia relacionadas con el tráfico a través del servicio de atención de llamadas de urgencia 112, canalizando y garantizando la atención necesaria en cada caso a través de los servicios de emergencia correspondientes". Por tanto, la SETSI califica al servicio prestado a través del 011 como un servicio principalmente informativo, no de emergencia.

### 3. Regulación por conflicto:

En relación con los efectos negativos de una regulación parcial por conflicto, ya se ha comentado que el Reglamento Delegado tiene aplicación directa desde el pasado 1 de julio de 2021, por lo que todos los operadores, incluyendo Telefónica, están obligados a cumplirlo desde entonces, sin que la CNMC tuviera que introducir con carácter previo ningún cambio en la OIR. De hecho, para aplicar el Reglamento Delegado a la terminación en la numeración geográfica y vocal nómada, tampoco ha sido necesario modificar la OIR. En todo caso, como se ha dicho, es obligación de Telefónica mantener actualizada sus ofertas de referencia.

Por otro lado, procede reiterar que el Reglamento Delegado es de aplicación a todos los operadores, por lo que Telefónica tiene derecho a solicitar la aplicación de la eurotarifa por la terminación en numeración de emergencia gestionada por otros operadores.

De acuerdo con el Código Europeo y con la LGTel, la CNMC debe velar por la correcta aplicación del Reglamento Delegado. Por ello, resuelve el conflicto bajo esa premisa y, ya que no lo ha hecho hasta ahora, insta a Telefónica a modificar su OIR para adaptarla al Reglamento Delegado.

Por último, sobre el periodo necesario para acometer el proceso de pagos al que apunta Telefónica se señala que, el Reglamento Delegado, en su Considerando 19, indicaba que se otorgaban dos meses desde su entrada en vigor "*a fin de garantizar que los operadores dispongan del tiempo necesario para ajustar sus sistemas de información, facturación y contabilidad, e introducir los cambios necesarios en los acuerdos de interconexión*". Por lo que, transcurrido ese periodo, Telefónica ya ha debido acometer dichos cambios.

### 4. Impacto en el interés general:

Respecto a la protección del interés general en las licitaciones públicas, cabe recordar que los concursos públicos habitualmente engloban un conjunto de servicios dentro de los cuales los servicios objeto de análisis tienen un peso limitado.

Sobre la posible subida de precios minoristas, cabe señalar que la aplicación de la eurotarifa reduce los costes mayoristas para los operadores de acceso. Como

CONFIDENCIAL(SC)

ha quedado demostrado históricamente en las distintas revisiones de los mercados de terminación, tanto fijos como móviles, las bajadas de precios de terminación no han provocado subidas de precios minoristas tal como afirma Telefónica, sino más bien al contrario.

Finalmente, conviene señalar que los servicios de emergencia son de interés general para el conjunto de la ciudadanía, por lo que el precio de las comunicaciones para acceder a los mismos no debería constituir una barrera a su disponibilidad. En este sentido, este organismo propuso unificar la regulación de todos los números de emergencia y valorar la extensión para todos ellos de las obligaciones de gratuidad, en su informe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>12</sup>.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Telefónica de España, S.A.U. y Vodafone España, S.A.U y Vodafone Ono, S.A.U deberán aplicarse, de forma recíproca y con efectos desde el 1 de julio de 2021, la tarifa máxima de 0,07 céntimos de euro por minuto establecida en el Reglamento (UE) 2021/654 a las llamadas terminadas en su red en los números asignados a los servicios de emergencia 061 (emergencias y urgencias sanitarias), 062 (Guardia Civil), 080 (Bomberos local), 091 (Policía Nacional) y 092 (Policía Municipal).

**SEGUNDO.-** Para las llamadas terminadas en el número 011 (servicio de información sobre tráfico y auxilio en carretera) no es de aplicación la tarifa máxima de 0,07 céntimos de por minuto y seguirán vigentes las condiciones y precios acordadas previamente en el Acuerdo General de Interconexión (AGI) entre Telefónica de España, S.A.U. y Vodafone España, S.A.U y Vodafone Ono, S.A.U.

**TERCERO.-** Telefónica de España, S.A.U. y Vodafone España, S.A.U y Vodafone Ono, S.A.U deberán modificar su Acuerdo General de Interconexión (AGI) para adaptar el precio máximo de terminación por las llamadas a los

---

<sup>12</sup> Informe IPN/CNMC/032/21 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las comunicaciones de emergencia utilizando el número único de emergencia 112, aprobado el 28 de septiembre de 2021.

servicios de emergencia no gratuitos indicados en el resuelve primero a la eurotarifa establecida en el Reglamento (UE) 2021/654, a fecha 1 de julio de 2021.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a Vodafone España, S.A.U., a Vodafone Ono, S.A.U y a Telefónica de España, S.A.U., 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.

CONFIDENCIAL(SC)