

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR ESTO ES
MARKETING, S.L. CONTRA TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. EN
RELACIÓN CON LA APERTURA DEL NÚMERO 11887 EN LA RED DE
ESTE ÚLTIMO.****CFT/D TSA/014/15/ESTO ES MARKETING vs TELEFÓNICA APERTURA
11887****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 19 de mayo de 2016

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo al conflicto de acceso con nº CFT/D TSA/014/15, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Escrito presentado por Esto es Marketing, S.L.**

Con fecha 13 de noviembre de 2015, se recibió escrito del operador Esto es Marketing, S.L. (en adelante, EEM) mediante el que plantea un conflicto contra Telefónica de España, S.A Unipersonal (en adelante, Telefónica) ante la negativa de este último a abrir en interconexión desde su red el número corto 11887, asignado a EEM, para el que se había solicitado la apertura el día 30 de septiembre de 2015.

En su escrito, EEM señala que solicitó la apertura del número 11887 en interconexión “a todos los operadores” inmediatamente después de que le fuera asignado¹. La conexión se realizaría a través de la red de Orange

¹ Resolución de 22 de julio de 2015 sobre la solicitud de asignación de Esto es Marketing, S.L. de numeración corta 118AB para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (expediente núm. NUM/D TSA/1020/15ESTOES118).

Espagne, S.A. Unipersonal (en adelante, Orange), como operador de acceso de EEM.

Por todo lo expuesto en su escrito, EEM solicita a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) que dicte Resolución en la que se obligue a Telefónica a la apertura de interconexión desde su red al número 11887.

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

Mediante escritos de la Directora de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) de 11 de diciembre de 2015, se comunicó a EEM y Telefónica el inicio del procedimiento y se formularon sendos requerimientos de información.

TERCERO.- Respuesta de Telefónica al requerimiento de información

Con fecha 18 diciembre de 2015, se recibió escrito de Telefónica por el que daba contestación al requerimiento de información mencionado en el apartado anterior.

En su escrito, Telefónica parte de la premisa de que *“TdE no mantiene relación contractual con Esto es Marketing”* e indica que *“no se puede obligar a Telefónica a la interoperabilidad con todos los números 118AB”*.

Telefónica reconoce que EEM le ha solicitado la apertura de su numeración y que no la ha abierto por existir ya una oferta suficiente tanto en el mercado de servicios de consulta telefónica a números de abonados como en el número de prestadores de servicios.

CUARTO.- Contestación de EEM al requerimiento de información

Con fecha 18 de diciembre de 2015, se recibió escrito de EEM que daba respuesta al requerimiento de información remitido por la CNMC.

QUINTO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 22 de diciembre de 2015, la Directora de la DTSA dictó declaración de confidencialidad, en la que se declaraban como confidenciales los datos económicos aportados por Telefónica –incluidos en su escrito de fecha 18 de diciembre de 2015, y los datos técnicos que describen el enrutamiento de llamadas con destino al 11887 –aportados por EEM en su escrito de fecha 18 de diciembre de 2015.

SEXTO.- Segundos requerimientos de información

En fecha de 22 de diciembre de 2015, la DTSA dio traslado a las partes de un nuevo requerimiento de información en vistas de aclarar nuevos extremos del conflicto.

SÉPTIMO.- Contestación de Telefónica y EEM

En fechas de 7 y 12 de enero de 2016, se recibieron en el registro de la CNMC los escritos por los que Telefónica y EEM, respectivamente, dieron contestación a los requerimientos de información indicados en el antecedente anterior.

OCTAVO.- Contestación de EEM

Con fecha 8 de marzo de 2016, se recibió un nuevo escrito de EEMM en el que detalla y aporta copia de la contestación de Vodafone a la solicitud de apertura del 11887 en su red.

NOVENO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 8 de marzo de 2016, la Directora de la DTSA dictó declaración de confidencialidad, en la que se declaraban como confidenciales las alegaciones de Vodafone ante la solicitud de apertura del número 11887 por parte de EEM.

DÉCIMO.- Trámite de audiencia

Con fecha 22 de marzo de 2016, se remitió por la CNMC a los interesados el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA), emitido en el trámite de audiencia.

UNDÉCIMO.- Alegaciones al trámite de audiencia

Con fecha de 11 de abril de 2016, se recibió en el registro de la CNMC un escrito de Telefónica en el que formula alegaciones al conflicto planteado.

No se han recibido alegaciones de EEM dentro del plazo señalado.

DUODÉCIMO.- Declaración de confidencialidad del escrito de alegaciones al trámite de audiencia de Telefónica

Mediante escrito de la Directora de la DTSA de fecha 13 de abril de 2016, se declaró la confidencialidad de determinados datos de las alegaciones al trámite de audiencia presentadas por Telefónica en su escrito de 11 de abril de 2016.

DECIMOTERCERO.- Solicitud de acceso al expediente por EEM

Con fechas 10 de febrero y 22 de abril de 2016, EEM solicitó copia de los escritos que hubiera presentado Telefónica durante la tramitación del procedimiento. Mediante escritos de la Directora de la DTSA de fecha 16 de febrero y 27 de abril de 2016, se remitió a EEM copia de los escritos solicitados.

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

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**PRIMERO.-Objeto del presente procedimiento**

El presente procedimiento tiene por objeto resolver sobre la reclamación planteada por EEM frente a Telefónica ante la denegación de apertura en la red de esta última del número 11887, asignado a EEM para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

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

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

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

Por su parte, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002² atribuye a la CNMC la resolución de los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

Por ello, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 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

² Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (en adelante, Orden CTE/711/2002).

de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

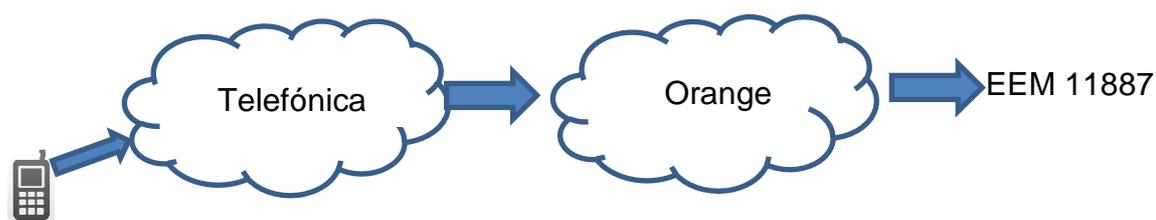
III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Sobre las relaciones entre los operadores interesados en el presente conflicto

Desde el 13 de marzo de 2015, EEM figura inscrita en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas como entidad autorizada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio telefónico fijo disponible al público³. Para la prestación del primer servicio, la entidad tiene asignado el número 11887 por la CNMC, desde el día 22 de julio de 2015⁴.

El día 12 de junio de 2015, EEM y Orange suscribieron un acuerdo por el que Orange ofrece a EEM el servicio de tránsito de interconexión. Conforme estipula este contrato, Orange presta a EEM el servicio soporte de red necesario que permite al primero entregar a EEM el tráfico asociado a la numeración 11887 con origen en la red de Telefónica – u otros operadores- a través de la interconexión constituida entre ellos.

Este tipo de relaciones es habitual para los titulares de numeración 118AB. En numerosas ocasiones, estos operadores no se interconectan directamente con el resto, sino que lo hacen a través de un operador de red que les proporciona acceso y les ofrece el tránsito necesario para que puedan ser llamados desde otras redes, con cuyos titulares no tienen firmados acuerdos de interconexión. En el caso de EEM, este funcionamiento responde al esquema siguiente:



Por tanto, la llamada de un usuario de Telefónica –operador de acceso del presente ejemplo- al número 11887 de EEM se dirigiría desde la red de Telefónica hacia la de Orange, quien a su vez se la entregaría a EEM.

Con el objeto de poder gestionar este tráfico, con fecha 30 de septiembre de 2015, Orange, como operador de interconexión, solicitó a Telefónica, mediante correo electrónico, la apertura de su red para permitir el encaminamiento de las llamadas hacia el número 11887. Telefónica, en su contestación de fecha 1 de

³ Expediente núm. RO 2015/219.

⁴ Expediente núm. NUM/DTSA/1020/15/ESTOES118.

octubre de 2015 y amparándose en la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio⁵, justificó la denegación de la apertura solicitada en que *“actualmente garantiza una oferta de proveedores de estos servicios que asegura su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”* y que, por tanto, *“este operador no va a proceder a la apertura de la interconexión del número 11887”*.

SEGUNDO.- Sobre los principios regulatorios aplicables a la interoperabilidad

Antes de examinar las razones esgrimidas por las partes, se reproduce el análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado por EEM que se realizó por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en las resoluciones de los conflictos planteados por Litra, S.L.⁶ (en adelante, Resolución del conflicto de Litra), Infónica, S.L.⁷ (en adelante, Resolución del conflicto de Infónica) y Fulltime Networks Limited⁸ (en adelante, Resolución del conflicto de Fulltime). En particular, se reproduce a continuación el alcance que a juicio de la Sala de Supervisión Regulatoria tiene el principio de interoperabilidad en el ámbito de los servicios de consulta sobre números de abonados, analizado en las citadas resoluciones.

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

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

⁵ Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, que modifica la Orden CTE/711/2002.

⁶ Resolución de 23 de julio de 2015 por la que se pone fin al conflicto interpuesto por Litra, S.L. contra Orange Espagne, S.A. unipersonal en relación con la apertura del número 11829 en la red de este último (exp. CFT/DTSA/1440/14/LITRA – ORANGE DENEGACIÓN APERTURA 11829) – en adelante, conflicto Litra-Orange-.

⁷ Resolución de 5 de noviembre de 2015 del conflicto interpuesto por Infónica, S.L. contra Vodafone España, S.A. unipersonal en relación con la apertura del número 11895 en la red de este último (exp. CFT/DTSA/1892/14/INFÓNICA VS VODAFONE DENEGACIÓN APERTURA 11895).

⁸ Resolución de 17 de diciembre de 2015 del conflicto interpuesto por Fulltime Networks Limited contra Orange Espagne, S.A. y Vodafone España, S.A. en relación con la apertura del número 11894 en la red de estos últimos (exp. CFT/DTSA/324/15/FULLTIME VS ORANGE/VODAFONE APERTURA 11894).

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

El principio de interoperabilidad garantiza que todos los usuarios de un operador puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado⁹.

Para otro tipo de numeración, esta cuestión fue planteada por Vodafone España, S.A. a esta Comisión. Como se indicó en la contestación de la CNMC de 16 de abril de 2015¹⁰, *“todos los operadores de comunicaciones están obligados, con carácter general, a garantizar la interoperabilidad de los servicios, lo que implica que los operadores de red deben abrir su red a los rangos de los planes nacionales de numeración asignados a terceros prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, sin que para ello deba tenerse en cuenta si el operador ha sido declarado con PSM [poder significativo en el mercado] en los correspondientes mercados mayoristas”*.

Como se indicó en la contestación citada, el artículo 30 del Reglamento MAN¹¹ establece que los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas están obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando, entre otras cuestiones, la CNMC realice asignaciones de recursos públicos de numeración.

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

⁹ Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 9 de octubre de 2007 por la que se resuelve el conflicto de acceso presentado por Editateide, S.L frente a Esto es ONO, S.A.U. sobre el acceso de los abonados a este último al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de Editateide, S.L (RO 2006/717).

¹⁰ 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).

¹¹ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes, y la numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

Estas previsiones reflejan el contenido del artículo 28 de la Directiva de Servicio Universal¹² que contiene una previsión más clara sobre el necesario acceso a números y servicios por parte de los usuarios, salvo determinadas circunstancias:

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

- a) tener acceso y recurrir a los servicios utilizando números no geográficos en la Comunidad, y*
- b) tener acceso, con independencia de la tecnología y los dispositivos utilizados por el operador, a todos los números proporcionados en la Comunidad, (...).”*

En conclusión, con carácter general, los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a ser accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, deben permitir, salvo si concurren causas técnicas o económicas justificadas, el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por otros operadores que así lo soliciten¹³.

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

Por lo tanto, en el presente conflicto es preciso analizar la razonabilidad de la petición concreta planteada por EEM a la luz del principio de interoperabilidad anterior y de la regulación de las condiciones de acceso para la prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.

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

La Orden CTE/711/2002 atribuye el código 118, coincidente con las tres primeras cifras del número nacional NXYABMCDU, al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, asignándose la numeración

¹² Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre.

¹³ En el ámbito europeo, este principio tiene, en líneas generales, un alcance similar al de la regulación española. Así se ha constatado a través de las Autoridades Nacionales de Reglamentación europeas.

perteneciente a este rango a las personas autorizadas para la prestación del mencionado servicio de consulta.

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

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

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

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

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

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

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

De un lado, el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002 prevé la posibilidad de que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI) determine mediante una disposición de carácter general los criterios que deben cumplirse para que se

considere que existe una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final. De esta forma, cuando concurren los criterios que, en su caso, establezca la SETSI, el operador del servicio telefónico podrá limitar los 118AB a los que accedan sus abonados.

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

“Los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado se resolverán por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [CNMC] de acuerdo con lo dispuesto en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en la presente orden”.

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

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

Por tanto, procede analizar en el marco del conflicto planteado por EEM las razones aducidas por Telefónica para denegar la apertura de su red al número 11887.

CUARTO.- Aplicación de la regulación anterior al conflicto entre EEM y Telefónica

En el marco del presente procedimiento, Telefónica alegó como punto de partida de su negativa a abrir su red al número 118AB que no existía una relación contractual directa con EEM. Adicionalmente, con anterioridad a emitirse del informe de audiencia, el operador detallaba que no considera

razonable la solicitud de apertura del número 11887 llevada a cabo por Orange –en nombre de EEM- por las razones que se enumeran a continuación:

- a) Telefónica dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Por tanto, el servicio a prestar con esas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes.
- b) Los precios de los servicios de consulta de números de abonado en general -y los solicitados para el número 11887- se consideran excesivos, generando habitualmente dichos servicios muchas reclamaciones de los usuarios.
- c) Existen muchos antecedentes de tráfico fraudulento con numeraciones 118AB. Estos servicios son perjudiciales para la integridad de las redes. Telefónica destaca la necesidad *“de activar un protocolo de vigilancia, con el consiguiente esfuerzo económico derivado de los recursos técnicos y humanos dedicados a tal fin”*.
- d) No es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB.

En su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, Telefónica formuló las siguientes consideraciones adicionales:

1. La obligación de apertura de la numeración 11887 no fomenta la competencia efectiva en los servicios de consulta telefónica: Telefónica pone de manifiesto que el mercado se reparte entre tres operadores del servicio de consulta telefónica que alcanzan una cuota cercana al 90%.
2. La obligación de apertura no es proporcional a los costes que los operadores de acceso deben asumir: Telefónica considera que estos servicios le resultan deficitarios a pesar de repercutir los impagos del cliente y retener pagos por tráfico fraudulento.
3. Por último, Telefónica plantea un par de objeciones en relación con la posibilidad de disponer de mecanismos de protección frente a impagos o reclamaciones al no tener una relación contractual directa con EEM y los plazos de apertura en red del servicio 11887.

1.- Análisis de los motivos esgrimidos por Telefónica para la denegación de apertura del número 11887

A continuación, se analizan los motivos presentados por Telefónica para denegar la solicitud de apertura del número 11887:

1.1.- Telefónica dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio a prestar con esas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes

Telefónica señala que en la actualidad hay 58 números 118AB accesibles desde su red, lo que para esta operadora supone una oferta amplia y suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados accesible a sus usuarios. Por ello, no considera apropiado ampliar la oferta a un servicio con un alto precio y *“nada competitivo”*.

Como se indicó en el apartado anterior, la Orden CTE/711/2002 atribuye a la SETSI la función de especificar los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta suficiente de proveedores de servicios de consulta. Esta previsión no ha sido desarrollada a día de hoy.

Como se ha señalado en otras resoluciones, la Sala de Supervisión Regulatoria considera que, a falta de desarrollo en este punto de la Orden CTE/711/2002, la definición del límite máximo de números 118AB que establece el PNNT (89 números que pueden asignarse a operadores) representa un primer filtro que determina la cantidad que se considera como una oferta suficiente de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados.

Telefónica daba acceso en diciembre de 2015 a 58 números 118AB, cifra alejada del potencial número de operadores que puede haber en el mercado en atención a los recursos de numeración reservados para este servicio e inferior a la cifra de números asignados por esta Comisión en aquel momento.

La determinación de qué es un número suficiente de proveedores de este tipo de servicios no queda al albur de los operadores, como se ha señalado anteriormente. Esta Sala estima que debe haber motivos específicos para denegar la apertura de red a unos operadores frente a otros, de forma que el acceso no se otorgue de manera discriminatoria, más aun dado que en la actualidad el número de asignatarios presentes en el mercado es bastante inferior a 89 –actualmente hay 58 números asignados-.

Por ello, ha de haber razones técnicas o económicas, incluida la existencia o posibilidades ciertas de fraude o comportamientos irregulares por el operador u operadores vinculados al asignatario, que justifiquen la denegación de apertura por parte de un operador.

En conclusión, no existen definidos unos criterios para determinar qué es una oferta suficiente en el mercado de proveedores de este tipo de servicios. En ausencia de tales criterios, esta Sala constata que, de los 89 números reservados en el PNNT para la prestación de estos servicios, únicamente hay asignados en la actualidad 58. Coincide que, en diciembre de 2015, Telefónica tenía asimismo abiertos en interconexión 58 números (del total de los números

entonces asignados por la CNMC)¹⁴. Por tanto, a priori no se encuentran argumentos sólidos para entender que la apertura de la red de Telefónica al 11887 supere la consideración de una oferta suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y, más importante, ha de insistirse en que la delimitación de los proveedores concretos a los que se dé acceso no puede hacerse de forma arbitraria o discriminatoria, especialmente por parte de aquellos operadores que ostentan una cuota significativa de mercado en términos de líneas o abonados que les permitiría dificultar y convertirse en árbitros de este mercado.

1.2.- Los precios de los servicios de consulta de números de abonado en general y los solicitados para el número 11887 se consideran excesivos y generan muchas reclamaciones de los usuarios

Según Telefónica, los precios de los servicios de consulta telefónica de números de abonados suelen ser excesivos sin que el cliente sea consciente cuando realiza la llamada, en parte porque se informa del precio por segundo en una locución rápida que dificulta su cálculo.

Como consecuencia de lo anterior, Telefónica considera que estos números tienen muchas reclamaciones debido principalmente a la ausencia de regulación de precios. A su juicio, esto ha provocado que el servicio de consulta de números de abonado sea el que recibe mayor número de reclamaciones de clientes, por encima de las numeraciones de servicios de tarificación adicional.

Sin perjuicio de que esta Sala ha tenido conocimiento de que los servicios de consulta telefónica son origen en ocasiones de quejas por los usuarios, la afirmación de Telefónica no se ve respaldada por datos concretos al respecto o por informes independientes a la compañía que aporten información sobre el volumen de quejas que realizan los usuarios en relación con otros servicios de precios comparables, como los servicios de tarificación adicional, que sí están todos abiertos en su red¹⁵.

Por otro lado, Telefónica considera que el precio solicitado por EEM por su servicio **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS FIN CONFIDENCIAL]** es muy elevado por situarse bastante por encima de la media del mercado.

A día de hoy el servicio de consulta no tiene regulados los precios, por lo que el nivel de estos que decida fijar cada operador responde a su política comercial y a sus propios intereses, sin que el operador de acceso pueda decidir los precios que estos prestadores han de cobrar por sus servicios. Si esto va a

¹⁴ A día de hoy serán menos pues, entre otros, no ha abierto su red a EEM.

¹⁵ En este sentido, la SETSI publica los índices de quejas de los usuarios (http://www.usuarioteleco.es/Destacados/Datos%20oficina/Datos_OAUT_2015_ANUAL.pdf) pero no individualiza las denuncias por el funcionamiento de estos números, por lo que no se pueden extraer conclusiones.

suponer una menor demanda de sus servicios, implicará también un aumento para el resto de los operadores que los ofrecen a precios más competitivos.

Si se observa el mercado telefónico en su conjunto, existen servicios con precios máximos regulados como las llamadas a tarificación adicional de voz¹⁶ o los SMS Premium¹⁷ que se sitúan en sus niveles más altos -en cuanto al precio por minuto sin tener en cuenta el de establecimiento- por encima del notificado por EEM.

Tomando los precios de los servicios de consulta de números de abonados publicados en la página web de Telefónica¹⁸, en enero de 2016 –en el que figuran 63 números¹⁹--, el precio medio por minuto sin IVA es de 2,11 € -sin tener en cuenta el precio de establecimiento de llamada-, bastante cercano al solicitado por EEM.

Por otro lado, aunque es cierto que los precios a los que ofrece su servicio EEM se sitúan ligeramente por encima de la media, Telefónica también ha abierto su red a servicios de consulta de abonado a otros operadores²⁰, que cobran un precio por establecimiento y por minuto por encima del solicitado por EEM²¹. En estas circunstancias no se puede admitir que Telefónica justifique una denegación de apertura de un número 118AB en base a los precios finales propuestos por EEM, cuando otros operadores de servicios de consulta telefónica de números de abonados a los que Telefónica ha abierto su red en interoperabilidad cobran más a los usuarios finales de Telefónica por estos mismos servicios.

Como argumento adicional, Telefónica considera que *“no puede considerar razonable una solicitud como la de Esto es Marketing, ya que el remedio para un servicio cuya demanda se desploma sería la existencia de una oferta más competitiva que derivase en precios más asequibles para el usuario”*.

¹⁶ El artículo 8 de la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso, establece los precios máximos para las llamadas a servicios de tarificación adicional. Entre los precios regulados hay una categoría (803, 806 y 807 cuya cifra A sea 9) sin límite de precio. En, el siguiente nivel –cifra A igual a 8- el máximo es de 3,45 €/min. Además el abonado debe solicitar expresamente a su operador de acceso la apertura de los números cuyo precio es superior a 1 €/min –cifras A que sean 6, 7, 8 y 9- (sistema opt-in).

¹⁷ El artículo 4.1 de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia, fija un precio máximo para determinados SMS Premium de 6 €/servicio.

¹⁸ <http://www.movistar.es/rpmm/estaticos/residencial/navegacion/fijo/tarifas-movil/2015/2015-08-01-agosto-manual-precios-serv-telefonía-movil.pdf>

¹⁹ Dato que pudiera estar desactualizado, porque la propia Telefónica ha declarado que un mes antes tenía 58 números abiertos en interconexión.

²⁰ Por ejemplo, Ancutatel, S.L (número 11832) o Fulltime Networks Limited (número 11894).

²¹ En concreto, de los 63 operadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que figuran en enero de 2016 en la página web de Telefónica, 16 cobran más al usuario por minuto que lo que pretende cobrar EEM.

En conclusión, el precio solicitado por EEM es elevado pero resulta similar a otros existentes en el mercado para este mismo servicio y por debajo de algunos de tarificación adicional de voz o SMS Premium, por lo que no constituye una razón por sí suficiente para denegar la apertura de red en interconexión. Y esta Sala comparte el argumento de que una mayor concurrencia de prestadores del servicio de consulta debería conducir a una oferta de precios más competitivos, pero esto no constituye en el momento actual un motivo suficiente para denegar la interoperabilidad.

Al igual que señaló la Sala de Supervisión Regulatoria en su Resolución del conflicto de Fulltime, ante el precio minorista que EEM pretende establecer, que está algo por encima de la media y que tendrá que facturar Telefónica, se entiende como razonable que el operador de red ponga en funcionamiento mecanismos adicionales que le protejan de posibles impagos o reclamaciones de usuarios finales o de tráficos irregulares que les cause un perjuicio económico no evitado a tiempo.

En este sentido, la Sala de Supervisión Regulatoria, en su Resolución del conflicto de Litra, recogía esta posibilidad en los siguientes términos:

“esta Sala considera que ciertamente los operadores de acceso no tienen por qué asumir el riesgo empresarial de los operadores de numeración 118AB. Por lo tanto, Orange estaría legitimado, en primer lugar, para controlar el riesgo a través de las correspondientes cláusulas del contrato con Telefónica, operador al que le entrega las llamadas dirigidas al 11894 y, en segundo lugar, a establecer mecanismos de control para las llamadas a tarifas elevadas, con sus clientes. En última instancia, si estos instrumentos no son suficientes, se podría explorar la posibilidad de solicitar a los operadores con numeraciones asignadas a través de las cuales se presten servicios de tarifas muy elevadas, garantías que reduzcan el riesgo y que sean proporcionales a los posibles impagos”.

Las medidas anteriores se prevén como oportunas sin perjuicio de que en el contrato de interconexión sea el titular del 118AB el que asuma los impagos y por tanto se le puedan repercutir.

En relación con la posibilidad de implementar alguna de las medidas sugeridas por la CNMC, Telefónica considera que se *“debe tener en cuenta que Esto es Marketing no mantiene relación contractual alguna con Telefónica –ni siquiera la ha solicitado- que habilite a mi representada a solicitar que se constituya garantía alguna”.*

El hecho de que Telefónica no sea el operador de acceso de EEM y que todas las transacciones con este operador las realice a través de un operador intermediario –Orange- no impide que en ámbitos concretos de su actividad se dirija directamente al operador afectado, en este caso EEM, y establezca con él los acuerdos que estime por conveniente dentro del marco regulatorio

existente. De forma adicional ha de señalarse que las medidas dirigidas a sus usuarios finales, para controlar las llamadas dirigidas a servicios con una facturación elevada, se pueden implementar aunque no haya una relación contractual mayorista con EEM.

1.3.- La existencia de antecedentes de tráfico irregular o fraudulento

Telefónica alega que desde octubre de 2014 hasta la fecha de interposición del presente conflicto suspendió la interconexión de 9 números 118AB, a lo que se suma la incoación por parte de la CNMC de 13 expedientes sancionadores a empresas que prestaban los mismos servicios que EEM.

La afirmación de existencia de tráfico fraudulento con carácter general, sin aportar datos sobre EEM –o entidades relacionadas con este operador- que acrediten que este operador haya realizado ese tipo de comportamientos, no puede servir de base para denegar una apertura a este número. Esto supondría imputar los mismos comportamientos irregulares a todas las empresas del sector.

La denegación de acceso es un instrumento que debe utilizarse como último recurso. Si Telefónica detecta un uso irregular de esta numeración una vez abierta la interconexión, la normativa y regulación aplicables a día de hoy le dotan de instrumentos suficientes que podrá utilizar para frenar esos comportamientos. Así, de conformidad con el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas, Telefónica podrá suspender la interconexión aplicando los criterios aprobados por la SETSI en diciembre de 2015 y, asimismo, podrá denunciar ante la CNMC para que se lleven a cabo las actuaciones oportunas en el ámbito sancionador y de la numeración. En ese sentido, Telefónica establecerá contractualmente –a nivel mayorista- los mecanismos necesarios para prevenir el perjuicio económico denunciado²².

1.4.- No es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB

Telefónica señala que *“no es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB”* amparándose en la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio concluyendo que *“la obligación de Telefónica se limita a garantizar a sus abonados una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado suficientes”*.

El operador señala que la nueva redacción de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, operada por la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, permite esta

²² De conformidad con la disposición adicional segunda del citado Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, los operadores han de describir en sus contratos los procedimientos que se aplicarán para el bloqueo del tráfico, la retención de los pagos y las correspondientes notificaciones al resto de operadores o proveedores de servicios.

interpretación. Concretamente cita Telefónica el subapartado tercero de su apartado noveno, que sostiene:

“Los operadores del servicio telefónico disponible al público deberán ofrecer a los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5²³ de la presente orden, un servicio de facturación y cobro de los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios. (...).”

Telefónica considera que su obligación “se limita a garantizar a sus abonados una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado suficiente”. Además, la empresa especifica que en diciembre de 2015, los clientes de Telefónica tenían acceso a 58 números 118AB y que, por tanto, su oferta es suficiente. Para este operador, se ha producido un cambio significativo en el nuevo texto legal que permite extender el campo de decisión de los operadores de acceso en materia de apertura de este tipo de numeración.

Sin embargo, si se examina detalladamente el texto, se observa que en realidad la modificación introducida por la Orden IET/1262/2013 en el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 –puesto que el apartado noveno.3 únicamente elimina la diferenciación de las obligaciones entre operadores dominantes y sin él- es mínima y no justifica un cambio de tanto calado como al que se refiere Telefónica. Unas alegaciones similares ya fueron consideradas en los conflictos de Litra vs. Orange e Infónica vs. Fulltime –citados anteriormente- en los siguientes términos:

“La redacción del apartado decimotercero.5 antes y después de la modificación indicada establecía:

Antes de la modificación de 2013

“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado serán accesibles desde las redes públicas telefónicas fijas cuyos operadores tengan la consideración de dominantes. Igualmente, podrán ser accesibles desde las redes de otros operadores del servicio telefónico disponible al público”²⁴.

Redacción dada por la Orden IET/1262/2013

²³ Apartado 13.5 de la Orden IET/1262/2013. de 26 de junio que modifica a la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo que señala: “(...) todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final”.

²⁴ El subrayado señala el texto que ha permanecido invariable después de la modificación de 2013.

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

Como se puede observar, el nuevo texto elimina la relación de la obligación de interoperabilidad con la declaración de dominancia de determinados operadores –en particular, de Telefónica, como operador dominante en el mercado de acceso y originación mayorista en redes públicas fijas-.

Esta supresión se explica en la exposición de motivos de la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio ITC/1262/2013 en los siguientes términos:

“En otro orden de cosas, con esta modificación se adapta el contenido de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, al nuevo marco en materia de acceso e interconexión. Si bien dicha orden solo obligaba a que la numeración 118XY fuera accesible desde las redes telefónicas fijas de los operadores dominantes, la aplicación del marco normativo introducido con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, aconseja eliminar esta provisión, sin perjuicio de que, en su caso, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones pueda imponer las obligaciones que procede a los operadores con poder significativo de mercado”.

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

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

Asimismo, en el ejercicio de sus competencias para definir y analizar mercados de referencia relativos a redes y servicios e imponer obligaciones específicas a los operadores con PSM podrá obligar a estos últimos a abrir sus redes a la numeración 118AB. Y así ha ocurrido en el mercado 2 de acceso y originación²⁵ en el que Telefónica ha sido declarada dominante y se le ha obligado a ofrecer el acceso en condiciones reguladas a la numeración 118AB. En ningún caso la LGTel o la citada disposición ministerial dejan en manos de los operadores la apreciación de si existe una “oferta de proveedores

²⁵ Resolución de 12 de diciembre de 2008 por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/447).

apropiada”, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación no puede dejarse a una de las partes implicadas, especialmente debido a la incidencia que tiene esta decisión en el estado y evolución del mercado de los servicios de información telefónica y en los usuarios finales, consumidores de estos servicios.

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

Por otro lado y a diferencia de otros supuestos examinados por esta Sala, Telefónica ha sido declarado operador con PSM en el mercado de originación y acceso en redes fijas individuales -mercado 2 de la Recomendación de mercados relevantes de 2007-. Dentro de sus obligaciones se incluye la de ofrecer acceso a la numeración 118AB. El alcance de este servicio se ha delimitado en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) que aplica, entre otras, a la numeración 118AB. Por ello, Telefónica tiene una responsabilidad adicional de garantizar los servicios de acceso a estas numeraciones.

1.5.- Las tarifas desorbitadas que propone EEM no fomentan la competencia efectiva en los servicios de consulta

Telefónica justifica su negativa a abrir el número 11887 en que con esta medida no se fomenta la competencia efectiva en los servicios de consulta telefónica. En este sentido, el operador pone de manifiesto que el mercado se reparte entre tres operadores del servicio de consulta telefónica que alcanzan una cuota cercana al 90%.

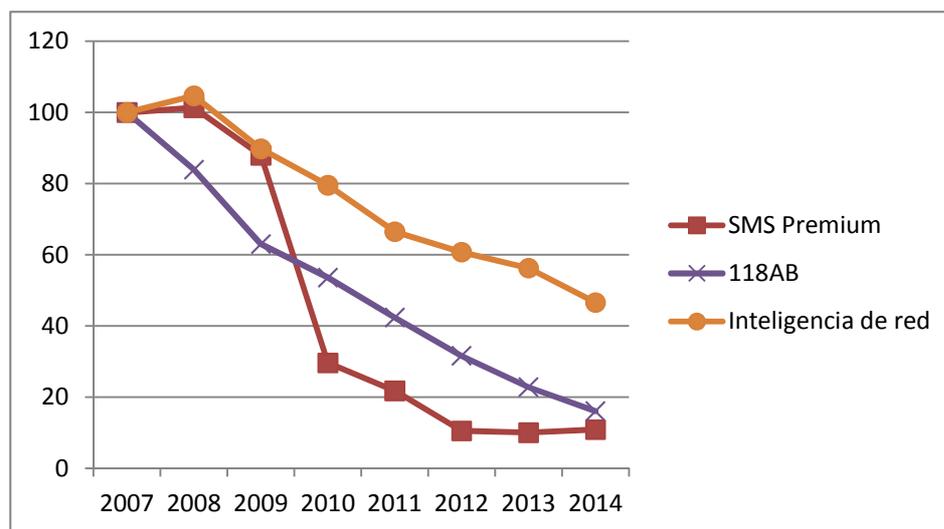
Telefónica añade que *“del análisis de la evolución del tráfico de este servicio se desprende que la mayor competencia en cuanto al número de prestadores no ha sido capaz de generar mayor valor, como cabría esperar, sino que por el contrario se está produciendo un rápido y preocupante decrecimiento en el uso del servicio. La explicación de esto bien pudiera ser que las tarifas desorbitadas de algunos números, junto con los continuos engaños a clientes, no constituyen una referencia adecuada para el objetivo de estimular el consumo”*²⁶.

Para valorar la afirmación de Telefónica, se ha procedido a comparar la evolución -en términos porcentuales- de los tráficos de otros servicios de comunicaciones electrónicas que incluyen en el precio al abonado una componente adicional como son los de SMS Premium y los de tarificación adicional de voz, que también soportan un elevado volumen de tráfico irregular o fraudulento debido a esa componente de precio adicional.

Estos dos tipos de servicios, a diferencia de lo que pasa con los servicios de consulta, sí tienen fijado un precio máximo (salvo alguna excepción) –y el

²⁶ El subrayado es nuestro.

acceso a los números de tarificación adicional de voz de tarifas más altas debe ser solicitado expresamente por el abonado con anterioridad a poderse realizar las llamadas²⁷ - por lo que, de ser cierta la hipótesis de Telefónica, su evolución en los últimos años debería ser sensiblemente distinta de la de los servicios de consulta.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los informes anuales de la CNMC²⁸

En el gráfico anterior se compara la evolución del volumen de tráfico de los tres servicios -SMS Premium, consulta telefónica e inteligencia de red, que incluye tarificación adicional-. Como se puede observar, la curva de la evolución, aunque con diferencias, es bastante similar en los tres casos –con una mayor caída de los SMS Premium en el periodo 2009-2010-, por lo que en base a los datos de evolución del mercado no puede sostenerse la afirmación de Telefónica de que han sido los elevados precios de algunos servicios 118AB los que han determinado la caída de su uso.

Los datos más bien apuntan a que no es el elevado precio el que explica la evolución del mercado (o no solo, pudiendo ser uno de los factores) –puesto que los servicios de inteligencia de red y SMS Premium tienen, en media, un precio menor que el que propone EEM y que la media de los servicios de consulta de abonados–; existirían otros factores ligados a la aparición de nuevos servicios –como los vinculados a la banda ancha móvil–, los propios patrones de uso de los usuarios –madurez del mercado– o de carácter coyuntural –evolución de la situación económica– que afectarían a los tres tipos de numeración de forma parecida y que probablemente tengan una repercusión

²⁷ La disposición adicional primera de la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, antes citada dispone que:

“(…) serán a petición expresa los servicios de tarificación adicional que se presten a través de estos códigos:

a) 803, 806 y 807, todos ellos seguidos por las cifras 6, 7, 8 o 9” [precio superior a 1€].

²⁸ Base 100 año 2007.

relevante en la evolución del tráfico indicada, lo que justificaría una evolución similar de los tres tipos de servicios comparados.

Por lo que se refiere a la segunda parte de esta alegación, como indica la propia Telefónica, cerca del 90% del tráfico del servicio se reparte entre tres operadores cuyas tarifas se encuentran en la franja baja de los importes cobrados a los usuarios de conformidad con los datos publicados por la CNMC. A continuación se comparan precios de los tres operadores con mayor cuota y EEM:

	Establ. €/llamada	Est. consulta	Precios/s consulta	Precio/minuto consulta
11811 Nueva Información Telefónica	0,42 €	0,124 €	0,033 €	1,98 €/m
11888 Servicio Consulta Telefónica	0,42 €	0,500 €	0,03 €	1,8 €/m
Atento	0,42 €	0,178 €	0,032 €	1,92 €/m
EEM CONFIDENCIAL []FIN CONFIDENCIAL

Fuente: página web de Telefónica²⁹ (excepto EEM)

Si bien es verdad que, en principio, la lógica del mercado sugiere que, con un precio más elevado que sus competidores más fuertes, a EEM le resultará difícil competir, éste es un tema que debe por el momento dejarse a la estrategia comercial del operador. No obstante, una situación del mercado caracterizada por la existencia de tres empresas que acaparan una cuota elevada no justifica que se deniegue la entrada a un nuevo competidor.

1.6.- La obligación de apertura no es proporcional a los costes que los operadores de acceso deben asumir

Telefónica señala que la apertura del 11887 en su red implicará la activación de *“un protocolo de vigilancia, con el consiguiente esfuerzo económico derivado de los recursos técnicos y humanos dedicados a tal fin”*.

Telefónica considera que estos servicios le resultan deficitarios a pesar de repercutir los impagos del cliente y retener pagos por tráfico fraudulento. En concreto, señala que sus ingresos por el servicio mayorista de interconexión de acceso (nivel local) son de 0,00056€/minuto+0,0014€/llamada, por las llamadas originadas en su red con destino a numeración 118AB. A su juicio, son

²⁹ Precios sin IVA a 9 de mayo de 2016
<http://www.movistar.es/rpmm/estaticos/residencial/navegacion/fijo/tarifas-movil/2015/2015-08-01-agosto-manual-precios-serv-telefonía-movil.pdf>

insignificantes en relación a los gastos que estas llamadas generan en diferentes gestiones.

Según el operador:

“si se toma en consideración la regulación de acceso que afecta de manera exclusiva a Telefónica para los servicios de numeración corta, como son los (...) [118AB], estos servicios resultan económicamente deficitarios, ya que los ingresos percibidos por Telefónica son muy bajos y, sin embargo, los elevados precios han contribuido a hacer estas numeraciones muy atractivas para actividades fraudulentas destinadas a obtener lucro de clientes. Con ello, se están generando muchos costes para el operador de acceso que, al menos en el caso de Telefónica no se ven económicamente recompensados. En concreto, estas numeraciones requieren las siguientes gestiones:

- *Investigación y seguimiento de fraude y tráfico irregular puesto que, como se ha adelantado, requieren control dado su alto potencial de riesgo.*
- *Atención de reclamaciones de clientes. Según lo indicado en el escrito de 18 de diciembre de 2015, con niveles de reclamación superiores incluso a los STA.*
- *Control de impagos y repercusión en Consolidación.*
- *Responsabilidad de perseguir el fraude y gestión del cobro.*
- *Suspensión de interconexión; retención de pagos; activación de los procedimientos de devolución a clientes. Tareas relacionadas con el RD 381/2015.*
- *Conflictividad con operadores en el ámbito comercial, regulatorio, legal.*
- *Bajas de clientes insatisfechos por problemas de facturación.*

Además, cuanto más caro es el número, mayores son también las probabilidades de reclamaciones de los clientes”.

Frente a estas afirmaciones, debe tenerse en cuenta que como operador con PSM en el mercado de originación y acceso -mercado 2 (Rec. 2007)- Telefónica tiene impuesta una obligación de ofrecer este servicio a precios orientados en función de los costes de producción, precios que se fijan a través de la presentación y supervisión de la contabilidad de costes de Telefónica. Asimismo, se han delimitado los servicios que Telefónica debe ofrecer en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) que aplica, entre otras, a la numeración 118AB, sin que haya acreditado que la apertura solicitada le suponga un incremento del coste o unas pérdidas que justificarían la denegación si no tuviera impuesta la citada obligación en el mercado 2.

1.7.- Plazos de apertura en red del servicio 11887

En el informe de audiencia de la DTSA, se proponía que Telefónica de España, S.A. Unipersonal debía realizar las adaptaciones de red necesarias para que en un plazo no superior a 15 días desde la aprobación de la resolución del conflicto esté accesible el número 11887 en su red para sus abonados.

Telefónica señala que no sería posible el cumplimiento de este plazo pues en su calendario de atención de solicitudes de los servicios 118AB, se indica como fecha de entrada en servicio para las solicitudes realizadas en mayo de 2016 el día 30 de junio de 2016. Según Telefónica, ha informado a todos los operadores de este calendario.

Esta Sala entiende que puesto que la solicitud de apertura del 11887 a Telefónica le fue cursada en julio de 2015, la red debería haberse abierto hace tiempo por lo que no cabe aplicar calendarios generales a una situación excepcional. Esto justifica que dicha apertura deba realizarse a la mayor brevedad posible. Por tanto, Telefónica tiene que abrir el número 11887 en su red en un plazo máximo de 15 días desde que reciba la notificación de esta resolución.

2.- Otros argumentos a favor de la apertura del 11887 en la red de Telefónica

Junto con los motivos recogidos en los puntos anteriores, a continuación se recogen otros que también apoyan la idea de que Telefónica debe abrir su red al 11887.

Con carácter general, la CNMC considera fundamental que todas las empresas se sitúen en unas condiciones de partida similares para prestar sus servicios.

Sin embargo, la CNMC, consciente de la incidencia negativa que tienen para los usuarios finales y, por consiguiente, el funcionamiento del mercado, ciertos usos inadecuados de los números que comportan un pago adicional de los usuarios, ha arbitrado una serie de medidas para evitar el acaparamiento de recursos de numeración y desincentivar las intervenciones que perjudiquen el desarrollo de estos servicios de comunicaciones electrónicas.

En concreto, se han adoptado las siguientes medidas:

- a) En las resoluciones de asignación, la CNMC toma en consideración la situación de saturación del mercado, limitando a uno el número 118AB asignado por operador y comprobando la existencia de los acuerdos de acceso necesarios. En este sentido, en la Resolución por la que se asignó a EEM el número 11887, se recordaba a la operadora –si bien EEM únicamente solicitó un número- que:

“Puesto que la cantidad de numeración atribuida para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado podría resultar escasa debido al número de potenciales entidades susceptibles de solicitar este tipo de numeración, se considera necesario establecer limitaciones a priori a la cuantía de números a asignar por cada entidad jurídica, sin perjuicio que en el futuro se puedan establecer criterios más flexibles³⁰. En este sentido, la ocupación media del rango de numeración 118 ha motivado a la Comisión a solicitar datos adicionales para justificar nuevas asignaciones. En particular, se requiere una copia del acuerdo entre el solicitante del número 118AB y el operador de red que le prestará el servicio soporte.”

Así, en el momento actual, la CNMC pondera en sus decisiones sobre asignación de numeración 118AB la necesidad de que haya una oferta variada del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que favorezca la existencia de una competencia efectiva.

- b) Se han rechazado solicitudes de numeración de operadores que pertenecen a un mismo grupo empresarial por disponer ya de una cantidad suficiente de numeración del rango 118AB³¹.
- c) En su momento, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones autorizó a Telefónica -entre otros operadores- un procedimiento general de suspensión de la interconexión hacia numeración 118AB y otras numeraciones, para los supuestos de detección de tráficos irregulares³². Actualmente, como se ha señalado con anterioridad, los criterios de Telefónica para la identificación de tráficos no permitidos, que hacen uso indebido de la numeración, y tráficos irregulares con fines fraudulentos, así como los procedimientos de notificación, están aprobados por la SETSI desde diciembre de 2015.
- d) Se ha cancelado algún número por falta de uso³³ y se ha sancionado a operadores asignatarios de números 118AB por mal uso de la numeración³⁴.

³⁰ Resolución de 11 de julio de 2002 sobre la solicitud de Telegate España, S.A., de números cortos 118AB para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

³¹ A modo de ejemplo: Resolución de la CMT de 26 de septiembre de 2013 sobre la solicitud de Telebravo Operadora, S.L.U., de asignación de un número corto del rango 118AB para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Exp. DT 2013/1333) y Resolución de la CNMC de 26 de mayo de 2014 sobre la solicitud de Rootmedia Payments, S.L. de un número corto 118AB para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Exp. NUM/DTSA/449/14/ROOTMEDIA 118).

³² Resolución de la CMT de 5 de septiembre de 2013 por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (Exp. núm. 2013/290).

³³ Resolución de la CMT de 8 de noviembre de 2010 que acordó cancelar la asignación de los números 11883 y 11884 al operador 11883 Telecom GmbH. Confirmada por Sentencia 845/2012 de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2012 –P.O. 10/2011- (firme).

³⁴ Resolución de 18 de junio de 2015 del procedimiento sancionador incoado a Dataline Personal, S.L. por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación del número corto 11854 (SNC/DTSA/1305/14/NUMERACIÓN DATALINE) y

De forma adicional, ha de tenerse en cuenta que en la actualidad el Anexo II de la LGTel, en su apartado 2.1, ha fijado el importe de la tasa por el uso de la numeración 118AB en 12.000 euros al año. Por tanto, el incremento de esta tasa ha sido tenido en cuenta por el asignatario a la hora de planificar su actividad³⁵.

Ha de tomarse en consideración que la negativa de Telefónica supone un obstáculo serio para la prestación por EEM de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado de forma competitiva, ya que Telefónica es el mayor operador en número de líneas y tiene una base de clientes del servicio telefónico muy relevante³⁶.

En la actualidad, el sector de los servicios de consulta telefónica sigue teniendo una cuota de mercado a tener en consideración. Así, en el año 2014 movió un total de 29,44 millones de euros con un total de 20,27 millones de minutos distribuidos entre un total de 10,5 millones de llamadas³⁷, aunque es cierto que el mayor porcentaje de estas cantidades –un 85% de los ingresos aproximadamente- le corresponde a las empresas 11888 Servicio Consulta Telefónica, S.A. Unipersonal y Atento Teleservicios España, S.A. Unipersonal.

3.- Situación de la apertura del número 11887 en las redes de otros operadores distintos a Telefónica

Por último, EEM señala que ha solicitado la apertura de la numeración 11887 a determinados operadores³⁸ *“sin que hasta el momento se haya recibido confirmación de la apertura solicitada”*. En el caso de Yoigo, las razones para no abrir fueron que *“su operador de tránsito, en este caso Telefónica, no había procedido a abrirles por lo que ellos no podían realizar dicha apertura”*. En un sentido similar se manifiesta Vodafone para no abrir su red al 11887, según EEM.

Las relaciones de tránsito desde Telefónica hacia terceros operadores no han sido objeto del conflicto planteado. En principio, se entiende que si Telefónica abre su red a EEM, se eliminarían los obstáculos para incluir esta apertura en los contratos de tránsito. En todo caso, el hecho de que Telefónica no dé el acceso a este número a sus clientes no parece razón suficiente para no dar el

Resolución de 18 de junio de 2015 del procedimiento sancionador incoado a Next Touch Telecom, S.L., por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación del número corto 11864 (SNC/DTSA/1306/14/NUMERACIÓN NEXT TOUCH).

³⁵ Los ingresos de las empresas de consulta telefónica por este servicio se han reducido un 74% desde el año 2008.

³⁶ Según los datos que figuran en CNMC DATA, Telefónica es el primer operador por número de clientes con un total de 7.435.199 de clientes de telefonía fija a finales del segundo trimestre de 2015 y 15.671.006 líneas móviles a noviembre de 2015.

³⁷ Fuente: CNMC.

³⁸ Yoigo, Vodafone, Ibercom, Lycamobile, Telecable de Asturias, Ingenium, Neo-Sky 2002, Jazz Telecom, Euskaltel, Cablesur, BT España, R Cable y Telecomunicaciones, Tenaria y Digi Spain.

tránsito desde terceras redes hacia el número 11887. Esto es, la inclusión de las llamadas hacia este número en los contratos de tránsito depende de otros condicionantes y de las negociaciones con los terceros operadores que deseen dar acceso a sus clientes a esta numeración. En el caso de que persistan los problemas y EEM esté interesada, podrá plantear la cuestión directamente y será objeto de análisis en el procedimiento administrativo correspondiente.

4.- Conclusión

En conclusión, no se consideran aceptables las razones que esgrime Telefónica para rechazar la solicitud de apertura del número 11887 a EEM. La Sala entiende que EEM tiene derecho a que su número 11887 sea accesible desde la red de Telefónica, por lo que este operador deberá proceder a la apertura correspondiente en el plazo de 15 días desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución.

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

RESUELVE

Único.- Estimar la solicitud de Esto es Marketing, S.L. Telefónica de España, S.A. Unipersonal deberá realizar las adaptaciones de redes necesarias para que el número 11887 esté accesible en sus redes para sus abonados en el plazo máximo de 15 días desde la notificación de la presente resolución.

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