

---

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR INFÓNICA, S.L.  
CONTRA VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN CON LA APERTURA  
DEL NÚMERO 11895 EN LA RED DE ESTE ÚLTIMO.****CFT/D TSA/1892/14/INFÓNICA VS VODAFONE DENEGACIÓN APERTURA  
11895****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D. Diego Rodríguez Rodríguez

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 5 de noviembre de 2015

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo al conflicto de acceso con nº CFT/D TSA/1984/14, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

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

Con fecha 22 de octubre de 2014, se recibió escrito de la entidad Infónica, S.L. (en adelante, Infónica) mediante el que plantea conflicto de interconexión contra Vodafone España, S.A. Unipersonal (en adelante, Vodafone), en relación con la negativa de este último a abrir en interconexión el número corto 11895, asignado a Infónica para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

En su escrito, Infónica señala que, con fecha 10 de septiembre de 2014, Vodafone le comunicó su negativa a la apertura del número 11895<sup>1</sup>. Infónica considera que esta negativa es contraria a la regulación existente. En consecuencia, solicita a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) que dicte Resolución en la que se obligue a Vodafone a abrir la interconexión con el número 11895 de Infónica, para que pueda prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

---

<sup>1</sup> Infónica aporta copia del escrito de denegación de apertura de Vodafone que se le entregó el 28 de agosto de 2014.

---

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

Mediante escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de 7 de noviembre de 2014, se comunicó a Infónica y a Vodafone el inicio del procedimiento y se formularon sendos requerimientos de información.

**SEGUNDO.- Respuesta de Vodafone al requerimiento de información**

Con fecha 24 de noviembre de 2014, se recibió escrito de Vodafone por el que daba contestación al requerimiento de información mencionado en el apartado anterior.

Vodafone señala que no ha mantenido ningún tipo de relación contractual con Infónica, que la *“solicitud de apertura de la interconexión por parte de ese operador fue recibida a través de Telefónica de España, S.A.U. con fecha 8 de agosto de 2014”* y que la negativa a la apertura de su red al número 11895 se justifica en que Vodafone considera que *“dispone actualmente de una oferta suficiente de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado ya que desde su red se encuentran (...) [abiertas] la mayoría de las numeraciones que conforman el rango y que asegura su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final por lo que ha optado por no admitir la solicitud de Infónica”*.

**TERCERO.- Respuesta de Infónica al requerimiento de información**

Con fecha 9 de diciembre de 2014, se recibió un escrito de Infónica en el que daba respuesta al requerimiento de información remitido por la CNMC.

En dicho escrito, Infónica explica que su relación con Vodafone se realizaría a través de la red de Cableuropa, S.A., actualmente Vodafone Ono, S.A. unipersonal (en adelante, Vodafone ONO), a través del contrato suscrito entre ambas compañías en fecha 17 de abril de 2014. Asimismo, Infónica señala que tiene interconexión abierta con **INICIO CONFIDENCIAL [] FIN CONFIDENCIAL** pero que no está cursando tráfico con estos operadores con el número 11895 porque está a la espera de la apertura de la red de Vodafone.

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

Con fecha 16 de abril de 2015, la CNMC emitió su contestación a la consulta planteada por Vodafone España, S.A.U. en relación con el acceso a redes y la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas<sup>2</sup>. En esta contestación, se estableció la interpretación actual de la CNMC sobre las

---

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

obligaciones generales de interoperabilidad en el marco de la normativa sectorial de telecomunicaciones.

#### **QUINTO.- Nuevo escrito de Infónica**

Con fecha 22 de abril de 2015, se recibió un nuevo escrito de Infónica denunciando la conducta de Vodafone porque, a su juicio, vulnera la normativa de competencia y podría ser constitutiva de competencia desleal. Por estos motivos, Infónica solicita que se inste a Vodafone a que abra a la interconexión el número 11895 y que en caso de incumplimiento se le imponga una sanción.

Asimismo, Infónica solicita que se imponga la obligación al resto de las entidades y personas físicas inscritas en el Registro de Operadores.

#### **SEXTO.- Declaración de confidencialidad**

Con fecha 5 de junio de 2015, se ha declarado parcialmente confidencial el *“Contrato de soporte de red para operador de Servicios de Guías de Abonados”* suscrito entre ONO y Infónica.

#### **SÉPTIMO.- Trámite de audiencia**

Con fecha 26 de junio de 2015, 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.

#### **OCTAVO.- Solicitud de ampliación de plazo por Vodafone**

Con fecha 7 de julio de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Vodafone en el que solicitaba ampliación de plazo para formular alegaciones al informe de audiencia.

Con fecha 8 de julio de 2015, se le notificó la ampliación del plazo de alegaciones mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual.

#### **NOVENO.- Alegaciones al trámite de audiencia**

Con fechas 15 de julio, 28 de septiembre y 1 de octubre de 2015, se recibieron en el registro de la CNMC escritos de Vodafone en los que formuló alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia, presentando documentación adicional.

Infónica no ha presentado alegaciones en el trámite de audiencia.

**DÉCIMO.- Declaración de confidencialidad**

Mediante escrito de la Directora de la DTSA de fecha 6 de agosto de 2015, se declaró como confidencial determinada información aportada por Vodafone en su escrito de 15 de julio de 2015.

**UNDÉCIMO.- Nuevo documento aportado por Vodafone**

Con fecha 1 de octubre de 2015, se recibió un nuevo escrito de Vodafone aportando nuevos datos sobre Infónica.

**DUODÉCIMO.- Segundo trámite de audiencia**

Ante los nuevos datos aportados y alegaciones formuladas por Vodafone al informe de audiencia, se elaboró por la DTSA un nuevo informe de audiencia que fue remitido, con fecha 2 de octubre de 2015, a los interesados dándoseles un nuevo plazo para formular alegaciones. Ningún operador ha presentado alegaciones.

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 analizar la reclamación planteada por Infónica contra Vodafone ante la denegación de apertura en la red de Vodafone del número 11895 de consulta telefónica sobre números de abonado, asignado a Infónica, y determinar si procede acceder a la solicitud de apertura presentada.

**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/711/2002<sup>3</sup> 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 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

### III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

#### **PRIMERO.- Sobre la denuncia de Infónica ante la falta de apertura del número 11895 en la red de Vodafone**

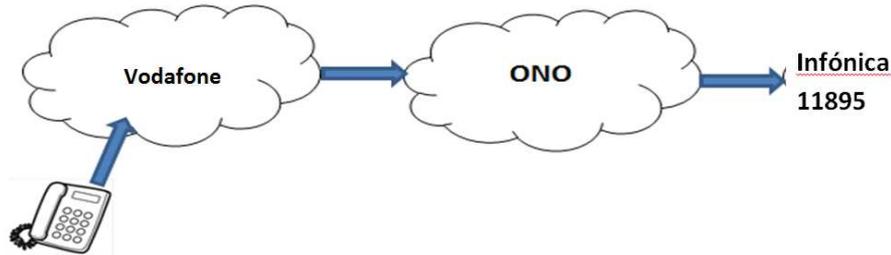
Infónica es un operador que figura inscrito en el Registro de Operadores desde el día 21 de marzo de 2014 como entidad autorizada para prestar, entre otros, el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado<sup>4</sup>. Para la prestación de este servicio, con fecha 20 de junio de 2014 se asignó a Infónica el número 11895.

El día 17 de abril de 2014, Infónica suscribió con Vodafone ONO un “*Contrato de soporte de red para operador de Servicios de Guías de Abonados*”. Conforme estipulaba este contrato, Vodafone ONO prestaba a Infónica el servicio soporte de red que este último necesitaba para llevar a cabo la explotación de su servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. En su último escrito presentado en fecha 15 de julio de 2015, Vodafone ha declarado que **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**.

Se muestran en el siguiente esquema las relaciones de interconexión que se habrían entablado entre los operadores afectados para que Infónica prestase su servicio a los abonados de Vodafone, de haberse producido la apertura de la numeración 11895 en la red de este último:

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> En la Resolución de 21 de marzo de 2014 (exp. RO/DTSA/181/14/NOTIFICACIÓN INFONICA) se comunica a Infónica su inscripción como prestador de los siguientes servicios de comunicaciones electrónicas: servicio telefónico fijo disponible al público (servicios de tarifas especiales), consulta telefónica sobre números de abonado, reventa del servicio vocal nómada, telefonía vocal en grupo cerrado de usuarios y videoconferencia.



Infónica ha de acceder a la red de otros operadores a través de un operador de red que le proporcione el acceso y el tránsito necesarios –en el presente supuesto era Vodafone ONO- para que pueda ser llamada al número 11895 desde las otras redes.

Además, Infónica, como titular del número 11895, debe dirigirse al resto de los operadores para solicitar la apertura de su número de consulta telefónica en las otras redes por ser técnicamente viable y estar debidamente justificado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado octavo.1 de la Orden CTE/711/2002.

En este sentido, con el objeto de poder prestar el servicio de consulta de números de abonado a los clientes de Vodafone, Infónica solicitó a ese operador la apertura de su red para permitir el encaminamiento de las llamadas hacia el número 11895 el día 8 de agosto de 2014<sup>5</sup>. Vodafone rechazó la solicitud mediante escrito recibido por Infónica el 28 de agosto de 2014.

De forma adicional, Infónica tiene la interconexión abierta con **INICIO CONFIDENCIAL [] FIN CONFIDENCIAL** pero todavía no cursa tráfico a la espera de que Vodafone le abra su red.

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

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

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

---

<sup>5</sup> Según declara Vodafone.

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

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

El principio de interoperabilidad garantiza que todos los usuarios de un operador puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado. Con ello, se obtiene un mayor beneficio para los usuarios, que pueden acceder así a las distintas ofertas disponibles en el mercado<sup>6</sup>.

Para otro tipo de numeración, esta cuestión ha sido planteada en 2015 por Vodafone a esta Comisión. Como se indicó en la contestación de la CNMC de 16 de abril de 2015<sup>7</sup>, *“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”*.

En ese mismo acuerdo, la CNMC señalaba que el artículo 30 del Reglamento de Mercados, Acceso y Numeración<sup>8</sup> 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.

---

<sup>6</sup> Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 9 de octubre de 2007 por la que se resuelve el conflicto de acceso presentado por Editateide, S.L. frente a Esto es ONO, S.A.U. sobre el acceso de los abonados de este último al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de Editateide, S.L. (RO 2006/717).

<sup>7</sup> Acuerdo de la CNMC de 16 de abril de 2015 por la que se da contestación a la consulta planteada por Vodafone España, S.A.U. en relación con el acceso a redes y la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas (CNS/DTSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD).

<sup>8</sup> Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes, y la numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

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

Estas previsiones reflejan el contenido del artículo 28 de la Directiva de Servicio Universal<sup>9</sup> 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, (...).”*

De esta manera, con carácter general los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a ser accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, deben permitir el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por otros operadores que así lo soliciten<sup>10</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

Así, sobre esta materia se ha pronunciado recientemente la Sala de Supervisión Regulatoria en su Resolución de fecha 23 de julio de 2015<sup>11</sup> (en adelante, Resolución de 23 de julio de 2015), estimando la solicitud del prestador de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado Litra, S.L. y conminando al operador de red a abrir ésta en interconexión.

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

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

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

El criterio general aplicable a la apertura de esta numeración en las redes de los operadores que prestan el servicio telefónico disponible al público –para que sus clientes puedan llamar a los servicios de consulta-, es el de su necesaria apertura, 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:

---

<sup>11</sup> Resolución por la que se pone fin al conflicto interpuesto por Litra, S.L. contra Orange Espagne, S.A. Unipersonal en relación con la apertura del número 11829 en la red de este último (Expediente CFT/DTSA/1440/14/LITRA – ORANGE DENEGACIÓN APERTURA 11829).

*“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 de la Orden CTE/711/2002 fija el papel que en este ámbito corresponde a la CNMC, en los siguientes términos:

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

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

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

#### **CUARTO.- Sobre la asignación de la numeración 118AB**

La asignación de numeración 118AB por la CNMC no se realiza de forma indiscriminada. Por el contrario, esta Comisión toma en consideración 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. En esta línea, se procura que todos los agentes se sitúen en unas condiciones de partida similares para prestar sus servicios.

Para evitar un acaparamiento de los números de información telefónica en manos de pocos operadores y lograr el equilibrio entre éstos, la CNMC ha adoptado las siguientes medidas:

- a) Se limita a uno el número 118AB asignado por operador.
- b) Se han rechazado solicitudes de numeración de operadores que pertenecen a un mismo grupo empresarial por disponer ya de una cantidad suficiente de numeración del rango 118AB<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 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).

- c) Se ha autorizado a Vodafone -entre otros operadores- un procedimiento general de suspensión de la interconexión hacia numeración 118AB y otras numeraciones, cuando se detecten comportamientos irregulares<sup>13</sup>.
- d) Se ha cancelado algún número por falta de uso<sup>14</sup>.
- e) En las resoluciones de asignación, la CNMC toma en consideración la situación de saturación del mercado. En este sentido, en la Resolución por la que se asignó a Infónica el número 11895<sup>15</sup>, se explica que:

*“Puesto que la cantidad de numeración atribuida para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado podría resultar escasa debido al número de potenciales entidades susceptibles de solicitar este tipo de numeración, se considera necesario establecer limitaciones a priori a la cuantía de números a asignar por cada entidad jurídica, sin perjuicio que en el futuro se puedan establecer criterios más flexibles. 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. Infónica ha aportado una copia del acuerdo de tránsito hacia su numeración que ha suscrito con Cableuropa, S.A.U.”.*

De forma adicional, ha de tenerse en cuenta que en la actualidad el Anexo II de la LGTel, en su apartado 2.1, ha fijado el importe de la tasa por el uso de la numeración 118AB en 12.000€ al año. Por tanto, el incremento de esta tasa deberá haber sido tenido en cuenta por el asignatario a la hora de planificar su actividad y sopesado en su decisión de solicitar un número de este tipo<sup>16</sup>.

Al margen de aplicarse las medidas anteriores, la CNMC considera que la definición del número máximo de 118AB que establece el Plan Nacional de Numeración representa un primer filtro del número que se considera como una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados más que suficiente.

---

<sup>13</sup> 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).

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

<sup>15</sup> Resolución de la CNMC de 20 de junio de 2014 sobre la solicitud de Infónica, S.L. de un número corto 118AB para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (NUM/DTSA/757/14/INFONICA 118).

<sup>16</sup> Los ingresos de las empresas de consulta telefónica por este servicio se han reducido un 70% desde el año 2008.

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

#### **QUINTO.- Aplicación de la regulación anterior al conflicto entre Infónica y Vodafone**

Aplicando las anteriores consideraciones al conflicto que nos ocupa, se debe tomar como punto de partida que, ante la solicitud de Infónica, Vodafone, en su escrito de 24 de noviembre de 2014, justificó su negativa a abrir su red al número 11895 en que ya dispone de una oferta suficiente de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados y en que la normativa actual de este servicio le permite rechazar una solicitud de apertura por este motivo.

Considerando insuficientes los motivos alegados y ante la ausencia de justificación objetiva adicional alguna por parte de Vodafone, la DTSA propuso, en fecha 26 de junio del presente año, que se declarase el derecho de Infónica a que su número fuera accesible desde la red de Vodafone y se intimase a Vodafone a realizar las adaptaciones de red necesarias para que en un plazo no superior a 15 días desde la aprobación de la resolución esté accesible el número 11895 desde su red para sus abonados.

En este sentido, Vodafone tiene una base de clientes del servicio telefónico muy relevante<sup>17</sup> que, si se cierra a un operador de servicios de consulta de números de abonado, se limitaría de forma significativa su potencial mercado.

En el trámite de audiencia, en su escrito de 14 de julio de 2015, Vodafone ha justificado la denegación de la interoperabilidad en las siguientes razones:

- a) El operador insiste en que la nueva redacción que la Orden IET/1262/2013 da al apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 permite a los operadores denegar el acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.
- b) La SETSI le ha reconocido esta posibilidad en la contestación a una consulta planteada sobre el alcance de la Orden CTE/711/2002 después de la aprobación de la Orden IET/1262/2013.
- c) De forma adicional, Vodafone señala que ha elaborado un procedimiento interno para determinar si procede la apertura en su red de una numeración 118AB.

---

<sup>17</sup> Según el informe anual de la CNMC de 2013, en telefonía fija Vodafone sería el quinto operador por número de clientes, con un total de 1.527.582 líneas, y, en telefonía móvil, sería el segundo operador, con 11.810.342 de líneas (Fuente: CNMCDATA).

- d) Vodafone considera que Infónica pertenece a un grupo de operadores que han cursado tráficos irregulares hacia numeración de servicios de consulta de números de abonado.
- e) Vodafone alega que ha detectado tráficos irregulares sobre la numeración asignada a Infónica.

A continuación se examinan las alegaciones formuladas por Vodafone en el primer trámite de audiencia:

### 1.- Nueva redacción del apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002

Vodafone considera que la Orden IET/1262/2013 modifica el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 de forma que ahora los operadores pueden decidir a qué numeración 118AB abren sus redes. Este cambio viene apoyado, a juicio de Vodafone, en la propia Exposición de Motivos de la Orden IET/1262/2013 que señala que:

*“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 (...)**”<sup>18</sup>.*

Vodafone considera que dispone actualmente de una oferta suficiente de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado ya que desde su red se encuentran abiertas la mayoría de las numeraciones que conforman el rango y en consecuencia asegura su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final, por lo que ha optado por no admitir la solicitud de Infónica<sup>19</sup>.

De las declaraciones realizadas por Vodafone, se puede concluir que para este operador se ha producido un cambio significativo en la Orden CTE/711/2002, con la modificación de 2013, que permite extender el campo de decisión de los operadores de acceso en materia de apertura de este tipo de numeración.

---

<sup>18</sup> La negrita es de Vodafone.

<sup>19</sup> Vodafone no ha aportado ningún listado con la relación de operadores de servicios de consulta telefónica accesibles desde su red, tampoco ha indicado el número de ellos que están abiertos. Consultada su página web a día 15 de septiembre de 2015 ([http://www.vodafone.es/static/fichero/pro\\_ucm\\_mgmt\\_636516.pdf?frame=1](http://www.vodafone.es/static/fichero/pro_ucm_mgmt_636516.pdf?frame=1)), figura un total de 66 números 118AB accesibles desde su red. Sin embargo, hay 64 números 118AB asignados en total a 10 de septiembre de 2015, por lo que debe faltar alguna actualización del contenido de la página web.

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

#### Antes de la modificación de 2013

*“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado serán accesibles desde las redes públicas telefónicas fijas cuyos operadores tengan la consideración de dominantes. Igualmente, podrán ser accesibles desde las redes de otros operadores del servicio telefónico disponible al público”<sup>20</sup>.*

#### Redacción dada por la Orden IET/1262/2013

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

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

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

Tales criterios no se han establecido. 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,

<sup>20</sup> El subrayado señala el texto que ha permanecido invariable después de la modificación de 2013.

especialmente en sede de resolución de conflictos, intervendrá para valorar si se dan las circunstancias necesarias que justifiquen una denegación de interoperabilidad.

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

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

Por tanto, puesto que a día de hoy no existe un pronunciamiento de la SETSI sobre los criterios que han de utilizarse para determinar cuándo existe una oferta suficiente de proveedores del servicio de información telefónica, no puede estimarse la alegación de Vodafone relativa a que la nueva redacción de la Orden CTE/711/2002 le ha reconocido la posibilidad de rechazar las solicitudes de apertura de numeración 118AB, cuando este operador considere que existe una oferta suficiente.

## **2.- La SETSI le ha reconocido esta posibilidad en la contestación a una consulta**

En línea con lo anterior, Vodafone señala que en el mes de noviembre de 2013 realizó una consulta a la SETSI sobre el alcance de la obligación de interoperabilidad en virtud de la Orden IET/1262/2013. Según Vodafone, la SETSI manifestó lo siguiente:

*“Consecuentemente, las obligaciones de interoperabilidad de los operadores del servicio telefónico disponible al público se limitan a garantizar el acceso a dicha oferta adecuada, de acuerdo con los criterios que determine, en su caso, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en virtud de lo establecido en el punto sexto del citado apartado decimotercero, **no siendo exigible la interoperabilidad plena con todos los prestadores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado**”<sup>21</sup>.*

Para Vodafone, esta respuesta viene a dejar clara su interpretación de la Orden CTE/711/2002 que le permitiría decidir los criterios a aplicar para determinar

---

<sup>21</sup> La negrita es de Vodafone.

que su oferta de números de información telefónica sobre números de abonado resulta adecuada.

Sin embargo, a juicio de la Sala, por el párrafo transcrito –Vodafone no ha aportado ni su consulta ni la contestación completa de la SETSI- no puede estimarse esta alegación puesto que la parte transcrita de la contestación aludida se limita a reproducir la Orden CTE/711/2002 y reconoce la posibilidad de limitar la interoperabilidad en el marco de las previsiones de la orden ministerial, esto es, sin dejar en manos de Vodafone la determinación de esos criterios. El párrafo transcrito tampoco establece los criterios previstos en el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002.

En conclusión, no puede aceptarse la alegación de Vodafone por las razones expuestas.

### **3.- Procedimiento interno de análisis de numeración 118AB para decidir su apertura**

Vodafone señala que durante los meses de mayo, junio y julio de 2014 realizó una auditoría completa de todo el tráfico con origen en su red y destino en el rango de numeración 118AB. Después de *“comprobar que (i) el rango se encontraba sobretarificado, (ii) que proliferaban los usos irregulares en sus numeraciones, y (iii) que muchas de los números 118AB no recibían tráfico por parte de los usuarios de este operador, en virtud de la Orden de 26 de junio de 2013, Vodafone llevó a cabo dos actuaciones:*

- Por un lado, comenzó a analizar caso por caso las solicitudes de apertura de la interconexión de las numeraciones 118AB y a denegar su apertura en aquellos casos en que tenía indicios suficientes para prever la generación de tráfico irregular con fines fraudulentos contra los intereses de mi representada o de sus usuarios.*
- Por otro lado, llevó a cabo una regularización del rango de numeración de consulta telefónica 118AB abierto en su red, excluyó de la misma a todas aquellas numeraciones en las que tuvo indicios suficientes de generación de tráfico irregular y aseguró en todo momento la disponibilidad por parte de sus clientes de una oferta suficiente de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.*

*Para llevar a cabo ambas actuaciones, esto es, la denegación de aperturas de interconexión y la exclusión de la red de Vodafone a aquellas numeraciones ya (...) [abiertas], este operador elaboró un procedimiento interno para valorar qué numeraciones de las que están incluidas en el rango 118AB deben integrarse en la oferta suficiente y estableció los criterios que se exponen a continuación, considerando que si se cumplen se está haciendo un uso poco diligente de la numeración durante un período relevante de estudio:*

---

**INICIO CONFIDENCIAL PARA INFÓNICA Y TERCEROS [] FIN CONFIDENCIALIDAD**

A este respecto, sin perjuicio de ulteriores pronunciamientos de esta Comisión tras un análisis más detallado de la aplicación de estos criterios, los parámetros 1 y 2 esgrimidos por Vodafone sólo pueden ser aplicados a números ya abiertos en su red que están en funcionamiento. Por ello, es dudosa su adecuación a la finalidad que se persigue, esto es, determinar si pueden integrar una oferta suficiente para los usuarios finales de este operador con el objeto de decidir si abrir la interoperabilidad a esos números.

El tercer criterio defendido no está suficientemente explicado por Vodafone, tal y como está definido, carece de la justificación u objetividad necesarias para emitir un pronunciamiento claro. Se advierte de que su aplicación podría dar lugar a situaciones discriminatorias y potencialmente restrictivas de la competencia.

Por último, se considera que los parámetros relacionados con la detección de tráfico irregular resultarían más adecuados, pues se basan en comportamientos anteriores del operador que han implicado una falta de diligencia en el control de su propia numeración a la que vienen obligados los operadores de conformidad con los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados, Acceso y Numeración.

Por ello, sin perjuicio de que será necesario el examen del caso concreto por la CNMC, a la vista de los datos obrantes en el expediente las actuaciones dirigidas a excluir la interoperabilidad de números 118AB de operadores que han gestionado tráficos irregulares podrían ser consideradas como motivo suficiente para denegar el acceso a la red de Vodafone.

**4.- Relación de Infónica con otros operadores que han cursado tráficos irregulares hacia numeración de servicios de consulta de números de abonado**

En aplicación de su procedimiento, Vodafone analizó la solicitud de Infónica para ver si se han detectado comportamientos con la numeración relacionada con este operador que justificaría una negativa por parte de Vodafone.

Tras el análisis –que se detallará a continuación- Vodafone considera que existen razones suficientes para denegar la apertura de la interconexión del 11895 puesto que este operador mantiene una estrecha relación con otros asignatarios de numeración 118AB que han gestionado tráficos irregulares hacia la numeración que tenían asignada.

**INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIALIDAD**

**INICIO CONFIDENCIAL PARA INFÓNICA Y TERCEROS [] FIN CONFIDENCIALIDAD****INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIALIDAD**

De los datos acreditados ante la CNMC, se puede concluir que existe una vinculación entre el administrador de Infónica con un operador al que se ha cancelado la numeración 118AB por un uso contrario a la regulación y que actúa en su nombre una persona que fue representante de dos operadores sancionados por mal uso de numeración 118AB. Asimismo, Nedertel tiene conexión con otros operadores que han sido sancionados por mal uso de la numeración de servicios de consulta telefónica.

**5.- Utilización y control de la numeración asignada por parte de Infónica**

Vodafone justifica también su decisión en el uso irregular de la numeración llevado a cabo por Infónica que ha afectado a los usuarios de Vodafone y, por tanto, al operador.

Así, alega Vodafone:

**INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**

Las conductas que describe Vodafone perjudican a sus usuarios y le afectan no sólo en el ámbito económico –ya que estas actividades generan quejas de los usuarios y devolución de cantidades cobradas a éstos- sino también a su imagen y a sus perspectivas de negocio. De forma adicional, los tráficos irregulares dirigidos a distintas numeraciones de tarificación especial –los 118AB comportan un pago adicional por el servicio final prestado- pueden perjudicar a la imagen del sector en su conjunto.

Teniendo en cuenta los datos y documentos aportados por Vodafone y la valoración en conjunto de tales datos, se considera que ha quedado acreditado que con otras numeraciones de Infónica se están produciendo comportamientos de Wangiri y Spam –en este sentido se han aportado quejas y denuncias de algunos usuarios-, que 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<sup>22</sup>, tienen la consideración de tráficos irregulares. De forma adicional, los nuevos datos aportados por Vodafone evidencian una relación indirecta de Infónica con otros operadores que han utilizado de forma contraria a la normativa la numeración 118AB.

---

<sup>22</sup> Letras c y d del artículo 3.2 del Real Decreto 381/2015.

En conclusión y en línea con los principios señalados en la anteriormente citada Resolución de 23 de julio de 2015, la interoperabilidad es el principio general aplicable a la apertura de la numeración 118AB, si bien podrán establecerse excepciones a este principio en función de las circunstancias concretas concurrentes y de la ponderación que se lleve a cabo de los intereses de las partes en conflicto y del interés público, aspectos que serán examinados caso por caso.

En otro orden de cosas, Vodafone declaró que **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**.

Ante las conclusiones anteriores, la Sala considera que en el presente caso concurren razones suficientes que justifican la negativa de Vodafone a la solicitud de apertura del número 11895 presentada por Infónica.

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.-** Desestimar la solicitud de Infónica, S.L.

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.