

# **CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL PROYECTO DE COMUNICACIÓN POR LA QUE SE PUBLICAN DIRECTRICES RELATIVAS A LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN MATERIA DE IMPAGOS DE SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO A REDES Y SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS**

## **COMUNICACION/DTSA/003/23/IMPAGOS SERVICIOS MAYORISTAS ACCESO**

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>2. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA CNMC PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE OPERADORES Y EMITIR COMUNICACIONES</b>	<b>3</b>
<b>3. DEFINICIONES</b>	<b>7</b>
4.1. Operador .....	7
4.2. Proveedor de recursos asociados.....	8
4.3. Servicio de comunicaciones electrónicas .....	8
4.4. Red de comunicaciones electrónicas .....	9
4.5. Acceso e interconexión .....	9
4.6. Usuario y usuario final.....	11
<b>4. REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO A REDES Y SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS</b>	<b>12</b>
<b>5. CONTRATOS MAYORISTAS DE ACCESO A REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS</b>	<b>16</b>
5.1 Naturaleza de los acuerdos entre operadores .....	16
5.2 Cláusulas relativas a la facturación y pago de los servicios, garantías de pago y a las consecuencias derivadas del impago.....	17
5.2.1 Facturación y pago	18
5.2.2 Garantías de pago	19
5.2.3 Consecuencias del impago de servicios y/o de las garantías de pago: suspensión definitiva del acceso y la interconexión	25
5.2.4 Sobre la compensación de los impagos con otros abonos	29
<b>6. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA CNMC EN LA INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS</b>	<b>30</b>
<b>7. CONCLUSIONES. GUÍA DE CRITERIOS DE ACTUACIÓN</b>	<b>37</b>
<b>ANEXO – RESOLUCIONES DE LA CNMC EN CONFLICTOS DE SUSPENSIÓN O CESE DE SERVICIOS MAYORISTAS POR EL IMPAGO DE TALES SERVICIOS</b>	<b>44</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el Plan de Actuaciones 2021-2022 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) señaló como objetivo *“Revisar los criterios de actuación ante las controversias entre operadores en materia de impagos de los servicios de acceso e interconexión, con el objetivo de incrementar la eficiencia en la actuación del organismo y agilizar la intervención en estos casos”*, en el marco de la acción estratégica 4, referente a las Bases para la Gestión Eficiente, Transparente y Autónoma.

El 28 de junio de 2022 se aprobó la vigente Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones (LGTel), que transpone a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. En este marco normativo sectorial se incorpora una nueva clasificación de los servicios de comunicaciones electrónicas, y se amplía el ámbito subjetivo de los posibles conflictos de acceso e interconexión que pueden plantearse ante este organismo en ejercicio de su facultad como mediador público, tal y como se abordará con mayor detalle más adelante.

En ejecución del precitado objetivo, la finalidad principal de la presente Comunicación es la de divulgar las directrices sobre el procedimiento utilizado por la CNMC en los últimos ocho años, para resolver los conflictos que los operadores han venido interponiendo en materia de impagos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes de comunicaciones electrónicas, tomando en consideración las Resoluciones aprobadas desde 2015 hasta 2023 por este organismo.

Además, para contribuir a la mejora de la transparencia y la previsibilidad de la instrucción y resolución de estos procedimientos de conflicto e incrementar la eficiencia en la actuación de este organismo, se propondrá una guía de actuación a los operadores que puedan ser parte interesada<sup>1</sup> en un procedimiento de conflicto en materia de impagos de servicios de acceso e interconexión ante la CNMC, de modo que cada operador pueda prever la mejor forma de defender y proteger sus intereses legítimos.

Mediante la realización del correspondiente trámite de consulta pública, se busca recabar la opinión del sector sobre los principios generales que rigen la actuación de la CNMC en este ámbito, a la luz de la experiencia adquirida hasta la fecha, y sin perjuicio de la problemática concreta que pueda suscitarse en casos particulares.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, operadores afectados por el impago de los servicios mayoristas de acceso e interconexión y operadores beneficiarios de estos servicios mayoristas que dejen de pagar las facturas que le gira el otro operador, bien porque no estén de acuerdo con los importes facturados o no puedan hacer frente al pago de los servicios.

La Comunicación no altera en ningún caso los derechos o las obligaciones derivados de la normativa sectorial en vigor, incluyendo, en particular, la LGTel, ni despliega efectos jurídicos vinculantes.

## 2. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA CNMC PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE OPERADORES Y EMITIR COMUNICACIONES

La competencia de la CNMC para intervenir en los conflictos que puedan existir entre los operadores resulta de lo dispuesto en la normativa sectorial que le es de aplicación. Por un lado, los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC establecen la competencia de la CNMC para la resolución de conflictos entre operadores económicos en los mercados de comunicaciones electrónicas, citándose una serie de casos. Asimismo, tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC, corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[2]</sup>, y su normativa de desarrollo”*.

En lo que se refiere a esta materia, la LGTel otorga a la CNMC competencias para resolver los conflictos que se susciten entre operadores, entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión o entre operadores y proveedores de recursos asociados<sup>3</sup>, a petición de cualquiera de las partes implicadas o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 del mismo texto legal (artículos 28 y 100.2.j).

Esta competencia de la CNMC ampara la resolución de conflictos entre operadores por problemas en los servicios mayoristas de acceso o interconexión motivados por el impago de estos servicios, tal como ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>4</sup>, a través de varias sentencias desestimatorias de recursos interpuestos por los operadores disconformes con el sentido de las resoluciones dictadas.

---

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

<sup>3</sup> Según la definición de “Recursos asociados” recogida en el Anexo I de la LGTel (número 59), estos son: *“los servicios asociados, las infraestructuras físicas y otros recursos o elementos asociados con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen el suministro de servicios a través de dicha red o servicio o tengan potencial para ello, e incluyan edificios o entradas de edificios, el cableado de edificios, antenas, torres y otras construcciones de soporte, conductos, mástiles, bocas de acceso y distribuidores”*. (subrayado nuestro)

<sup>4</sup> Sirvan de ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo (STS) de 4 de marzo de 2008 y 16 de mayo de 2014 (recs. 1535/2005 y 333/2011) relativas a resoluciones dictadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones -CMT- (actualmente integrada en CNMC), que pusieron fin a los conflictos entre operadores en materia de impagos de servicios de acceso o interconexión a redes.

Por otro lado, existen determinados supuestos en los que la habilitación competencial de esta Comisión para intervenir en los conflictos por impagos de servicios está justificada en la facultad de este organismo para imponer obligaciones y condiciones de acceso e interconexión a los operadores declarados con poder significativo en el mercado (PSM).

En el marco de los procedimientos de análisis y definición de los mercados susceptibles de ser regulados ex ante<sup>5</sup>, al/a los operadores que sean designados con PSM se les imponen las obligaciones correspondientes, de las previstas en el artículo 18 de la LGTel, como es la publicación de una oferta de referencia de los servicios mayoristas de acceso regulados (junto con su contrato-tipo), previa su aprobación por este organismo, en la que se prevé la competencia de la CNMC para intervenir en ciertos aspectos que regulan la prestación del servicio y las relaciones contractuales entre los operadores (art. 18.1.a)<sup>6</sup>.

**Sobre la habilitación competencial de la CNMC en base a lo dispuesto en las ofertas de referencia**

*En la **Resolución de 17 de marzo de 2015, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra DTI2**, se indicó que la OBA (oferta que se publica por ejecución de las obligaciones de transparencia y no discriminación impuestas a Telefónica) prevé expresamente como causa de extinción de los acuerdos de interconexión, la resolución fundada en el incumplimiento por cualquiera de las Partes, de las obligaciones contenidas en este acuerdo, una vez transcurridos dos meses desde que la Parte cumplidora haya exigido a la otra, por escrito, el cumplimiento de las mencionadas obligaciones. La apreciación de la concurrencia de esta circunstancia habrá de efectuarse por las partes de mutuo acuerdo o, en su caso, someterse a la resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones».*

*En esta misma línea, en la **Resolución de 25 de abril de 2018, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra Ocean's**, la CNMC explicó que en los contratos-tipo incluidos en las ofertas AMLT, OIBA, OIR y NEBA<sup>7</sup> se recoge que el grave incumplimiento de las obligaciones esenciales contenidas en dichos acuerdos, que motiva su resolución, debe apreciarse por las partes de mutuo acuerdo o bien someterse a resolución de la CNMC, como se hizo por Telefónica a través de la interposición del conflicto.*

La razón de ser de que esta Comisión intervenga en este tipo de supuestos o disputas sobre el impago de los servicios mayoristas de acceso o interconexión entre

<sup>5</sup> Ver <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/analisis-mercados>.

<sup>6</sup> Ofertas aprobadas en virtud de las obligaciones de no discriminación y transparencia, entre otras, que tiene impuestas Telefónica de España, S.A.U. como operador designado con PSM. Ver <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones>.

En concreto, ver las siguientes cláusulas de los contratos-tipos: 11, 13 y 16 de la ORLA, 14 de la OIR IP, 5.3 y 4 de la OBA, 10 del NEBA y 9 del NEBA local.

<sup>7</sup> Ver siglas en nota al pie 13.

operadores, radica en la trascendencia que tiene, para la competencia efectiva en los mercados de comunicaciones electrónicas, la necesidad de garantizar el justo equilibrio entre los legítimos intereses de las partes y la interoperabilidad de los servicios. Asimismo, es relevante garantizar que no se vulneran los derechos de los usuarios finales del operador afectado -como es poder cambiar de operador antes de que puedan ver cortados los servicios de telefonía y acceso a Internet contratados, entre otros-, en cumplimiento de los objetivos que ha de perseguir este organismo según lo dispuesto en el artículo 3.j) de la LGTel.

Dicho esto, ha de señalarse que la habilitación competencial de intervención de este organismo en los conflictos analizados lo es para resolver cuestiones de interés público relacionadas con la prestación de servicios de acceso e interconexión, principalmente, para autorizar la suspensión del acceso o la interconexión y no para resolver sobre la imposición del pago de las cantidades debidas de los servicios ni sobre la resolución del contrato mayorista, al tratarse de cuestiones privadas o meramente patrimoniales. El pronunciamiento sobre estas cuestiones corresponde al orden jurisdiccional civil<sup>8</sup>.

Por último, tampoco tiene la CNMC la habilitación competencial para intervenir en la relación entre un operador y un comercializador de servicios de comunicaciones electrónicas, que no disponga de la condición de operador en el Registro de operadores y tampoco actúe en el mercado como operador de comunicaciones electrónicas, por el impago de los servicios prestados por aquél, tal y como ha señalado la CNMC en algunos acuerdos de inadmisión de interposición de estos conflictos.

Este tipo de agentes que actúan en el mercado deben limitarse a gestionar - comercializar - las líneas minoristas sobre las que un operador presta sus servicios de comunicaciones electrónicas, lo que puede implicar la compra y venta de líneas minoristas en calidad de usuario<sup>9</sup>, la facturación de los servicios consumidos por el usuario final, la gestión de sus reclamaciones contractuales e incluso actuar como marca blanca del operador sobre las líneas que adquiriera como comercializador.

En las relaciones de comercialización de servicios de comunicaciones electrónicas, estas entidades no cursan tráfico a través de las redes, no suministran directamente - por su cuenta- servicios de comunicaciones interpersonales o bidireccionales, ni compran tráfico a nivel mayorista para revender a nivel minorista, por lo que no se

---

<sup>8</sup> Sirvan de ejemplo las STS de 28 de junio de 2012, 10 de noviembre de 2016 y 23 de marzo de 2017 (recursos de casación 5921/2011, 229/2014 y 2420/2014).

<sup>9</sup> Según definición de la LGTel: “*persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponibles para el público*”.

hacen responsables directas del servicio prestado a los usuarios finales<sup>10</sup>. Tampoco gestionan la numeración del usuario<sup>11</sup>, no son las encargadas de tramitar las portabilidades de las líneas, en calidad de operadores donantes o receptores, y no garantizan la calidad del servicio ni se encargan de resolver las incidencias a nivel técnico o de servicio con los usuarios finales.

**Sobre la habilitación competencial de la CNMC para intervenir en las relaciones entre un operador y un comercializador/distribuidor**

*En los **Acuerdos de 17 de septiembre de 2020, relativos a los conflictos interpuestos por Xfera Móviles, S.A. contra Lleida Wifi Networks, S.L. y Hola Wifi Comercializadora, S.L., por impago de servicios**, se indicó que dado que la relación contractual entre las entidades era estrictamente de distribución o comercialización no nos encontramos ante un contrato de servicios mayoristas de comunicaciones electrónicas sujeto a supervisión y control de la Comisión.*

El artículo 30 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), establece que la CNMC podrá dictar comunicaciones que aclaren los principios que guían su actuación.

Con carácter general, la presente Comunicación se aplicará a todos los supuestos en los que un operador que provea servicios mayoristas de acceso o interconexión a redes y servicios de comunicaciones electrónicas a otro operador, en base a un contrato existente entre ambos, interponga un conflicto frente a este organismo debido a incidencias motivadas por el impago de las facturas giradas por la prestación de alguno de los citados servicios mayoristas de acceso e interconexión.

Además, esta Comunicación también podrá aplicarse en casos en los que las empresas beneficiarias de los servicios de acceso e interconexión resulten afectadas por las consecuencias que surjan del impago de dichos servicios mayoristas por parte de un operador. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 de la LGTel, estas empresas también tienen la facultad de interponer conflictos contra los operadores ante esta Comisión.

La Comunicación tiene, por una parte, una finalidad principalmente divulgativa del contenido de la normativa y de la práctica administrativa de esta Comisión en la resolución de este tipo de conflictos, y, por otra parte, una finalidad orientativa sobre los criterios de actuación que podrán adoptar los operadores, con el objetivo de aportar mayor transparencia sobre el procedimiento de conflicto a seguir ante este organismo y promover la resolución eficaz de estas disputas en materia de impagos.

<sup>10</sup> Por ejecución del Plan de Actuaciones de 2022-2023, la CNMC está llevando a cabo un análisis y seguimiento de las actividades de los comercializadores de servicios de comunicaciones electrónicas.

<sup>11</sup> Aunque a veces actúen como intermediarios.

Se incluye, en el Anexo de esta Comunicación, un listado de las principales resoluciones adoptadas hasta el momento por la CNMC en esta materia entre los años 2015 y 2023.

### 3. DEFINICIONES

Se explican a continuación algunos de los conceptos que se mencionan en esta Comunicación, a efectos de determinar su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación.

La LGTel contiene en su articulado y en su Anexo II una serie de definiciones. En concreto, son particularmente relevantes las definiciones sobre la condición de los sujetos interesados en los procedimientos de conflicto (operador), los servicios mayoristas objeto de impago (acceso e interconexión), las redes a través de las cuales se prestan estos servicios (red de comunicaciones electrónicas) y qué usuarios pueden verse afectados por la situación de posible insolvencia de su operador (usuario final).

#### 3.1 Operador

En su apartado 45, el Anexo II de la LGTel considera que es operador cualquier *“persona física o jurídica que suministra redes públicas de comunicaciones electrónicas o presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y ha notificado al Registro de operadores el inicio de su actividad o está inscrita en el Registro de operadores”*<sup>12</sup>.

Además, el primer párrafo del artículo 6.1 de esta Ley concreta que *“Podrán suministrar redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público las personas físicas o jurídicas nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o un país perteneciente al Espacio Económico Europeo. Asimismo, podrán suministrar redes públicas y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público las personas físicas o jurídicas de otra nacionalidad, cuando así esté previsto en los acuerdos internacionales que vinculen al Reino de España, sin perjuicio de la aplicación de la normativa reguladora de las inversiones extranjeras.*

---

<sup>12</sup> El Código, por otra parte, define “operador” como *“la empresa que proporciona o que está autorizada para proporcionar una red pública de comunicaciones electrónicas o un recurso asociado”*; sin condicionar la calificación de la empresa a su notificación o inscripción en el Registro de Operadores, en la medida en que la constitución del Registro de Operadores no es un requisito obligatorio para los Estados Miembros de la Unión Europea.

A diferencia de lo anterior, los operadores que prestan servicios de comunicaciones electrónicas interpersonales independientes de la numeración solo están obligados a comunicar previamente al Registro de operadores el inicio de sus actividades, a efectos puramente estadísticos y censales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.6 de la LGTel.

*Para el resto de las personas físicas o jurídicas, el Gobierno podrá autorizar excepciones de carácter general o particular a la regla anterior”.*

### **3.2 Proveedor de recursos asociados**

De conformidad con la definición recogida en el apartado 59 del Anexo II de la LGTel, se entiende que son proveedores de recursos asociados las empresas que presten el acceso a *“los servicios asociados, las infraestructuras físicas y otros recursos o elementos asociados con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen el suministro de servicios a través de dicha red o servicio o tengan potencial para ello, e incluyan edificios o entradas de edificios, el cableado de edificios, antenas, torres y otras construcciones de soporte, conductos, mástiles, bocas de acceso y distribuidores”.*

### **3.3 Servicio de comunicaciones electrónicas**

La definición de servicio de comunicaciones electrónicas ha cambiado en la nueva Ley. En virtud del apartado 70 del Anexo II, la LGTel indica que este es: *“el prestado por lo general a cambio de una remuneración a través de redes de comunicaciones electrónicas, que incluye, con la excepción de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos, los siguientes tipos de servicios:*

- a) el servicio de acceso a internet*
- b) el servicio de comunicaciones interpersonales, y*
- c) servicios consistentes, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales, como son los servicios de transmisión utilizados para la prestación de servicios máquina a máquina y para la radiodifusión”.* (subrayado nuestro)

Como servicio de comunicaciones interpersonales, la LGTel entiende que este es *“el prestado por lo general a cambio de una remuneración que permite un intercambio de información directo, interpersonal e interactivo a través de redes de comunicaciones electrónicas entre un número finito de personas, en el que el iniciador de la comunicación o participante en ella determina el receptor o receptores y no incluye servicios que permiten la comunicación interpersonal e interactiva como una mera posibilidad secundaria que va intrínsecamente unida a otro servicio”* (apartado 71).

Entre los servicios de comunicaciones interpersonales, el nuevo marco sectorial diferencia entre los que conectan o permiten comunicaciones con recursos de numeración de los planes de numeración nacional o internacional asignados (basados en numeración -SCIBN-), y los que conectan o permiten comunicaciones sin hacer

uso de recursos de numeración de los planes de numeración nacional o internacional asignados -SCIIN<sup>13</sup>- (apartados 72 y 73).

Los operadores que provean servicios de comunicaciones interpersonales, sea mediante el uso de recursos de numeración o no, tienen la capacidad de solicitar la intervención de este organismo en caso de que existiera un conflicto entre ellos, tal y como recoge el artículo 28 de la LGTel antes citado.

### 3.4 Red de comunicaciones electrónicas

Según lo dispuesto en el apartado 61 del citado Anexo II de la LGTel, son redes de comunicaciones electrónicas *“los sistemas de transmisión, se basen o no en una infraestructura permanente o en una capacidad de administración centralizada, y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos de red que no son activos, que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluido internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada”*.

Además, el apartado 64 define lo que es una **red pública** de comunicaciones electrónicas en los siguientes términos *“una red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público y que soporta la transferencia de información entre puntos de terminación de la red”*.

A través de las redes de comunicaciones electrónicas se prestan los servicios mayoristas de acceso e interconexión que son objeto de esta Comunicación. Como se puede observar, la LGTel recoge una lista amplia de posibles elementos de redes de comunicaciones electrónicas que pueden estar involucrados en la conmutación o encaminamiento de tráfico o en la transmisión de señales.

### 3.5 Acceso e interconexión

La LGTel entiende que el **Acceso** supone *“la puesta a disposición de otra empresa, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo cuando se utilicen para el suministro de servicios de la sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión (...)”* (apartado 2).

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, WhatsApp, Telegram o Facebook Messenger, Google Voice, entre otras.

Se indica en la ley que este término abarca, entre otros, los siguientes aspectos: “el acceso a elementos de redes y recursos asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios fijos y no fijos (en particular, esto incluye el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local); el acceso a infraestructuras físicas, como edificios, conductos y mástiles; el acceso a sistemas informáticos pertinentes, incluidos los sistemas de apoyo operativos; el acceso a sistemas de información o bases de datos para prepedidos, suministros, pedidos, solicitudes de mantenimiento y reparación, y facturación; el acceso a la conversión del número de llamada o a sistemas con una funcionalidad equivalente; el acceso a redes fijas y móviles, en particular con fines de itinerancia; el acceso a sistemas de acceso condicional para servicios de televisión digital y el acceso a servicios de redes virtuales” (subrayado nuestro).

#### **Sobre los servicios de acceso fijo objeto de contrato**

Entre otros servicios de acceso fijo, sirvan de ejemplo los servicios que tenía contratados DTI2 a Telefónica y que fueron impagados según lo dispuesto en la [Resolución de 17 de marzo de 2015](#):

- Acceso indirecto a la red de Telefónica
- Acceso completamente desagregado al bucle de abonado.
- Acceso indirecto al bucle de abonado.
- Acceso compartido al bucle de abonado.
- Servicio de ubicación en las modalidades de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado.

#### **Sobre los servicios de acceso móvil objeto de contrato**

Sirva de ejemplo el servicio de acceso a redes móviles que el operador SUMA ofrecía a Bluephone para permitirle la provisión de servicios móviles en calidad de Operador Móvil Virtual (OMV), pero que este no pagó, según determinó la [Resolución de 28 de octubre de 2021](#).

Por otra parte, la actual LGTel, en el apartado 27 de su Anexo II, considera que la **Interconexión** es un tipo particular de acceso entre operadores de redes públicas mediante “la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de manera que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa o de otra distinta, o acceder a los servicios prestados por otra empresa, donde dichos servicios se prestan por las partes interesadas o por terceros que tengan acceso a la red”.

Atendiendo a esta definición, para que se produzca la conexión entre redes las empresas deben disponer, al menos, de algún elemento de red, ya que de otro modo no es técnicamente posible llevar a cabo la interconexión. Por ello, esta facilidad no está disponible para aquellos operadores que solo proveen servicios de

comunicaciones electrónicas: éstos se benefician de un acceso a redes o servicios de comunicaciones electrónicas directa o indirectamente (ej. revendedores del servicio telefónico fijo u OMVPS -operadores móviles virtuales prestadores de servicios-).

#### **Sobre los servicios de interconexión objeto de contrato**

Sirvan de ejemplo los servicios de interconexión que Orange ofrecía a Ocean´s, tal y como se indica en la [Resolución de 21 de junio de 2017](#):

- *servicio de reventa de interconexión de acceso,*
- *servicio de acceso geográfico,*
- *servicio de tránsito nacional,*
- *servicio de tránsito internacional*

Asimismo, resulta de interés citar los servicios de interconexión de terminación de voz a numeraciones 800, 900 y 901 (reseller traffic y standard traffic) prestados por Jazztel a Green Servicios, tal y como se indicó en la [Resolución de 12 de mayo de 2016](#).

En conclusión, los servicios de acceso abarcan la interconexión de redes, sin embargo, como se analiza en el apartado 6, ambos servicios mayoristas están sujetos a regímenes diferentes.

### **3.6 Usuario y usuario final**

La LGTel define “usuario final” como aquel que *“no explota redes públicas de comunicaciones ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público ni tampoco los revende”*. Dentro de este concepto de usuario final se encuentra el de consumidor, que se define como *“cualquier persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público para fines no profesionales, económicos o comerciales”* (apartados 83 y 11, respectivamente). A efectos de los derechos reconocidos a los usuarios finales a lo largo de la LGTel, se entiende que estos son también aplicables a los consumidores.

Sin embargo, cabe diferenciar el término de usuario final del de “usuario” que define la LGTel como aquella *“persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público”* (apartado 82), ya que, a diferencia del usuario final y del consumidor, el usuario puede usar o utilizar el servicio de comunicaciones electrónicas para prestar otro tipo de servicios a terceros (p.ej. servicios de tarificación adicional o de SMS premium) o para su reventa o su comercialización.

En consecuencia, un usuario final es cualquier persona física o jurídica que no explota redes ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponible para el público, ni tampoco los revende; sino que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público para fines particulares o para comunicaciones

interpersonales necesarias en el desarrollo de su actividad principal (p.ej. autónomos o dentro de una empresa), distintos de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, de la provisión de servicios que se apoyan en los servicios de comunicaciones electrónicas o de las actividades de distribución o comercialización de estos servicios.

#### **4. REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO A REDES Y SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS**

Como ya se ha expuesto en el apartado anterior, el servicio de “acceso” definido en la LGTel engloba la puesta a disposición por parte de los operadores de múltiples servicios y recursos con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo su utilización para el suministro de servicios de la sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión.

El acceso a la mayoría de los recursos y servicios que un operador puede poner a disposición de otros operadores puede realizarse tanto en condiciones reguladas como de libre negociación entre las partes.

Sin perjuicio de la regulación establecida en el marco de los análisis de los mercados a los operadores con PSM y de otros supuestos de acceso regulados, con carácter general los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LGTel y el artículo 22 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración - Reglamento de mercados<sup>14</sup>-) disponen que:

*“2. Los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes 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. (...)”*

*3. No existirán restricciones que impidan que los operadores negocien entre sí acuerdos de acceso e interconexión.”*

A la vista de este artículo, si bien la contratación de estos servicios mayoristas está sujeta al principio de libre negociación entre las partes (en virtud de lo establecido en artículo 1255 del Código Civil), negociar la interconexión mutua entre las redes es un derecho de los operadores de red y también una obligación, cuando así se lo solicite otro operador, con el objeto de garantizar la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y su interoperabilidad.

---

<sup>14</sup> Aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

Los servicios mayoristas de acceso a las redes, por su parte, no están configurados con ese carácter recíproco, al no ser un servicio bidireccional. Si bien existe el derecho de los operadores a solicitar la negociación del acceso, no existe la obligación automática de concederlo, por lo que la contratación de estos servicios estará sujeta al citado principio de libre negociación entre los operadores.

No obstante, como se verá a continuación, en caso de que estos servicios mayoristas de acceso estén regulados por este organismo, en el ejercicio de sus funciones, el operador con PSM estará obligado a dar el acceso a su red y servicios asociados si la solicitud del operador es razonable y/o decide adherirse a su oferta de referencia.

Otra diferencia existente entre ambos servicios es que, para los acuerdos de interconexión, la normativa sectorial establece que estos deben formalizarse en el plazo máximo de cuatro meses, contados desde la fecha de solicitud de iniciación de la negociación, sin perjuicio de la posibilidad de los operadores de ampliar dicho plazo, tal y como dispone el artículo 22.2 del Reglamento de mercados. Sin embargo, nada se dispone sobre la negociación de los acuerdos de acceso, quedando esta sujeta al principio de libertad de pactos<sup>15</sup>. No obstante, la contratación de los servicios de acceso regulados a los operadores con PSM habrá de ajustarse a lo dispuesto por este organismo en el ejercicio de sus funciones (resoluciones de análisis y definición de los mercados, oferta de referencia y su contrato-tipo).

En efecto, si los servicios de acceso se encuentran regulados por esta Comisión al amparo de sus funciones de regulación *ex ante* (Capítulo IV del Título II de la LGTel), se impondrán al operador con PSM las obligaciones mayoristas adecuadas (p.ej. disponer de una oferta de referencia, fijación de precios máximos, obligaciones de replicabilidad y no discriminación, separación de cuentas, entre otras condiciones), con el objetivo de fomentar la competencia entre operadores en estos mercados mayoristas sujetos a regulación *ex ante*.

Así, de conformidad con lo previsto en la LGTel en sus artículos 15 y 16, dedicados a la definición y análisis de los mercados de referencia, y 17 y 18, relativos al procedimiento de imposición de las obligaciones específicas aplicables a los operadores con PSM, esta Comisión define y analiza los mercados de comunicaciones electrónicas susceptibles de ser regulados, debido a la no existencia de una competencia efectiva dentro de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo comunitario<sup>16</sup>; e impone, en su caso, a los operadores con PSM

---

<sup>15</sup> Se excepcionan algunos supuestos concretos, como el acceso a infraestructuras para el despliegue de redes de alta velocidad, que ha de otorgarse o denegarse en un plazo máximo de dos meses (arts. 52.8 de la LGTel y 4.7 del Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad).

<sup>16</sup> En particular, la Recomendación de la Comisión Europea 2020/2245, de 18 de diciembre de 2020, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante* y las Directrices de la Comisión Europea sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador

determinadas obligaciones mayoristas, entre las que se encuentra la obligación de dar acceso a sus redes si otro operador le realiza una solicitud razonable.

En ejercicio de esta competencia, en la actualidad existen reguladas las siguientes obligaciones de acceso a los operadores declarados con PSM:

<b>Operadores con PSM</b>	<b>Obligación de acceso (servicio o recurso asociado)</b>	<b>Mercados Mayoristas</b>	<b>Ofertas de referencia<sup>17</sup></b>
Telefónica	Acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado	Mercado 1 <sup>18</sup>	OBA
Telefónica	Acceso desagregado virtual a la fibra óptica de Telefónica	Mercado 1	NEBA local
Telefónica	Acceso mayorista de banda ancha en zona regulada (mercado de masas)	Mercado 3b/2014	OBA (ADSL IP en zona sin cobertura), NEBA y MARCo
Telefónica	Acceso a la infraestructura de obra civil	Mercados 1, 3b/2014, 2ampliado/2020 <sup>19</sup>	MARCo
Telefónica	Acceso y originación de llamadas en redes fijas y acceso mayorista a la línea telefónica	Mercado 2/2007 <sup>20</sup>	OIR-TDM, OIR-IP y AMLT
Telefónica	Acceso mayorista a banda ancha de alta calidad <sup>21</sup> (mercado de empresas)	Mercado 2ampliado/2020	NEBA, ORLA y MARCo

de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE (2018/C 159/01) y las diversas Posiciones Comunes aprobadas por el BEREC (Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas).

<sup>17</sup> OBA (Oferta de Acceso al Bucle de Abonado), OIBA (Oferta de Servicios Mayoristas de Banda Ancha en Acceso Indirecto), NEBA (Nuevo Servicios Ethernet de Banda Ancha), MARCo (Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos), OIR (Oferta de Interconexión de Red sobre comunicaciones VoIP - IP- o mediante interfaces tradicionales -TDM-), AMLT (Acceso Mayorista a la Línea Telefónica), ORLA (Oferta de Acceso a Líneas Alquiladas) y ORAC (Oferta de Referencia para el Acceso a los Centros emisores).

<sup>18</sup> Resolución de 6 de octubre de 2021 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas -Mercados 1 y 3b- (ANME/DTSA/002/20)

<sup>19</sup> Resolución de 17 de febrero de 2022 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 2 ampliado/2020), la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (ANME/DTSA/003/20).

<sup>20</sup> Resolución de 17 de enero de 2017, relativa a la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (ANME/DTSA/364/15).

<sup>21</sup> Este servicio de banda ancha de alta calidad incluye los servicios de acceso a banda ancha con calidad premium y a líneas alquiladas terminales, que están destinados a prestar servicios de comunicaciones electrónicas al segmento empresarial.

Telefónica y todos los operadores con redes de terminación fija	Acceso a la red de terminación fija (elementos de red y recursos o servicios asociados)	Mercado 3/2014 <sup>22</sup>	OIR-TDM y OIR-IP
Telefónica	Acceso a líneas alquiladas troncales submarinas	Mercado 14/2003 <sup>23</sup>	ORLA
Cellnex	Acceso a los centros de difusión de la red nacional de Cellnex (cubicación e interconexión en centros emisores y reemisores de TV)	Mercado 18/2003 <sup>24</sup>	ORAC

Los condicionantes técnicos, económicos y de procedimiento para garantizar la prestación de estas obligaciones de acceso, con los requisitos regulados, se encuentran desarrollados en ocasiones en las citadas ofertas de referencia que, previa aprobación por este organismo, los operadores con PSM deben poner a disposición del resto del mercado en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y de no discriminación entre terceros o respecto de sí mismas, también impuestas en el marco de los análisis y definición de los mercados regulados<sup>25</sup>.

Cada una de estas ofertas de referencia incluye su respectivo contrato-tipo de servicios. Un operador demandante del servicio de acceso regulado puede adherirse a dicha oferta con solo hacérselo saber de forma fehaciente al operador con PSM, lo que evita o reduce los trámites de la negociación contractual, dado que las condiciones recogidas en estos contratos-tipo pasarán a regular la relación contractual entre ambos operadores.

Por último, aunque no es propósito de esta Comunicación recoger de manera exhaustiva la regulación del acceso a redes o servicios y recursos asociados, se recuerda que existen otras instancias relevantes, como las obligaciones de acceso a infraestructuras pasivas establecidas en los artículos 52 a 54 de la LGTel para el despliegue de redes de alta y muy alta capacidad, el acceso simétrico a tramos finales

<sup>22</sup> Resolución de 25 de julio de 2019, por la que se prueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (ANME/DTSA/003/18).

<sup>23</sup> Resolución de 18 de enero de 2018, por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (ANME/DTSA/001/17). El 22 de noviembre de 2023 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 279 el inicio y la apertura del trámite de información pública del procedimiento para la definición y análisis de los mercados de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (mercado 14/2003).

<sup>24</sup> Resolución de 17 de julio de 2019, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión (ANME/DTSA/001/18).

<sup>25</sup> OBA (Oferta de Bucle de Abonado), OIR (Oferta de Interconexión de Referencia), Oferta AMLT (Oferta de Acceso Mayorista a la Línea Telefónica), ORLA (Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas), Oferta MARCo de Acceso a Infraestructura de Obra Civil y ORAC (Oferta de Referencia de Acceso a Centros Emisores).

de red en el interior de edificios previsto en el artículo 55 de la LGTel y en la Resolución de la CMT<sup>26</sup>, de 12 de febrero de 2012, por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios<sup>27</sup>, o la regulación del acceso mayorista de servicios de roaming y de terminación de llamadas, SMS y datos, al que hace referencia el artículo 100.2 w) de la LGTel.

## 5. CONTRATOS MAYORISTAS DE ACCESO A REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

### 5.1 Naturaleza de los acuerdos entre operadores

El acuerdo de acceso e interconexión resultante de las negociaciones privadas entre las partes es un contrato privado; en concreto, de arrendamiento de servicios, previsto en el artículo 1544 del Código Civil, que consiste en que “...una de las partes se obliga a (...) prestar a la otra un servicio por precio cierto”. El único límite legal a dicha libertad contractual radica en la antes citada potestad de esta Comisión de intervenir en la formación de la voluntad contractual de las partes, bajo el principio de intervención mínima y cuando ello esté justificado.

Dichos acuerdos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes gozan de una doble naturaleza jurídica.

Por un lado, tienen un carácter jurídico-privado y se rigen por el principio de libertad de pactos, tanto en cuanto a las condiciones del servicio mayorista como sobre el contenido del acuerdo.

Por otro lado, también gozan de un carácter jurídico-público, debido a la obligatoriedad de negociar la interconexión mutua de las redes de comunicaciones electrónicas y de facilitar el acceso a estas y a sus recursos asociados bajo un principio de libre negociación o de pactos, siguiendo los condicionantes dispuestos en la normativa sectorial.

Esta Comisión, a petición de cualquiera de las partes implicadas o de oficio, podrá intervenir en dichas negociaciones al objeto de fomentar y garantizar la adecuación del acceso a redes y la interconexión mutua entre estas, la interoperabilidad de los servicios o la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, organismo actualmente integrado en la CNMC.

<sup>27</sup> MTZ 2008/965.

<sup>28</sup> Esta característica de los contratos de acceso e interconexión y la competencia de la CNMC para intervenir en la negociación, modificación e interpretación de estos contratos ha sido confirmada por los Tribunales. Sirvan de ejemplo las STS de 18 de noviembre de 2008, de 24 de junio de 2009 y de 5 de febrero de 2013 (Recursos de Casación 1633/2006, 380/2007 y 4914/2009).

Así, si tras las pertinentes negociaciones, no se consiguiera alcanzar un acuerdo de acceso o interconexión, de conformidad con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones o en la regulación de este organismo, esta Comisión puede sustituir la voluntad de las partes, ya sea estableciendo los términos y las condiciones del acuerdo, modificándolos o interpretando el acuerdo previamente alcanzado, con el fin de garantizar tanto el acceso y la interconexión de las redes como su adecuación y la interoperabilidad de los servicios.

#### **Sobre la doble naturaleza de los contratos de acceso e interconexión**

*Tanto en la **Resolución de 5 de marzo de 2015, relativa al conflicto de acceso interpuesto por Jazztel contra GST** como en la **Resolución de 25 de abril de 2018, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra Ocean's**, la CNMC analizó la naturaleza de los contratos de interconexión de redes indicando que en distintas ocasiones ya se ha puesto de manifiesto que este tipo de contratos gozan de una doble naturaleza, pública y privada, en línea con lo indicado por la Audiencia Nacional en sus sentencias de fechas 3 de diciembre de 2004 (rec.2005/804) y de 19 de mayo de 2005 (rec.2005/921), y concluyendo que, sobre la base de su naturaleza contractual, los acuerdos de acceso e interconexión quedan sujetos, tanto en su interpretación como en su ejecución, a las normas propias del Derecho común, sin perder de vista las capacidades de intervención que asisten a esta Comisión (aunque sometidas al principio de intervención mínima).*

Estos acuerdos de servicios mayoristas de acceso e interconexión regulan las condiciones técnicas, económicas, y de facturación de los servicios, así como de ejecución, revisión y resolución del contrato, entre otras. En ellos, también se suele establecer el compromiso de los operadores a negociar de buena fe, respondiendo pronta y constructivamente a las propuestas respectivas, y a tratarse recíprocamente de modo no discriminatorio y no exclusivo.

A efectos de esta Comunicación, interesa destacar algunas de estas cláusulas contractuales, analizadas por la CNMC durante la instrucción y resolución de los procedimientos de conflicto interpuestos por los operadores.

### **5.2 Cláusulas relativas a la facturación y pago de los servicios, garantías de pago y a las consecuencias derivadas del impago**

Entre las potestades que detenta la CNMC en materia de acceso e interconexión se encuentra la de interpretar los contratos firmados entre los operadores atendiendo a los términos pactados en estos, esto es, a la voluntad deducida de la literalidad de las cláusulas acordadas entre las partes.

En ejercicio de esta competencia y con el objetivo de resolver los conflictos entre operadores por impagos de los servicios de acceso e interconexión, resulta necesario

examinar las cláusulas relativas (i) al pago y facturación de los servicios, (ii) las garantías de pago -avales y/o prepagos- y (iii) la suspensión o rescisión del contrato y, por tanto, de la suspensión e interrupción definitiva de los servicios de acceso e interconexión, si se produce un incumplimiento de alguna de las obligaciones esenciales del contrato, como el impago de los servicios y/o de sus garantías.

### 5.2.1 Facturación y pago

Tanto en los contratos de servicios mayoristas de acceso e interconexión pactados entre los operadores libremente, como en los contratos de adhesión a las ofertas de referencia de estos servicios mayoristas de un operador declarado con PSM, es habitual que se incluyan cláusulas específicas que regulen la facturación de los servicios contratados al precio pactado o regulado por este organismo, así como los condicionantes para su pago efectivo.

A la vista de la experiencia adquirida por esta Comisión, es común que se regulen o se pacten entre los operadores periodos mensuales de facturación y que se fijen varios días de plazo para el vencimiento y exigibilidad de las facturas desde que estas son emitidas, en los que el operador contratante de los servicios deberá efectuar su pago. En caso de impago, los contratos suelen contemplar también la aplicación de intereses bancarios, lo que incrementa de forma exponencial el importe adeudado, a medida que va pasando el tiempo sin efectuarse el pago de los servicios por parte del operador contratante.

#### **Facturación y pago de los servicios**

*Ejemplos de cláusulas pactadas en materia de facturación y pago de servicios de acceso e interconexión encontramos en las [Resoluciones de 21 de junio de 2017 y 27 de septiembre de 2018, relativas a dos conflictos interpuestos por Orange contra Ocean's](#), en las que se hizo referencia a las cláusulas previstas en el contrato existente entre ambos operadores sobre el pago de los servicios prestados por Orange. En concreto, la cláusula 2.2 del contrato establecía la obligación de Ocean's de asumir sus obligaciones de pago en los términos de la cláusula 7. Esta cláusula señalaba, entre otros aspectos, que Ocean's era el responsable del pago de la cantidad íntegra establecida en las facturas que le enviase Orange –salvo discordancias en los consumos u otras incidencias-, con independencia de la situación de los pagos que le pudieran ser adeudados a Ocean's por sus propios clientes finales (7.2.4).*

*También en la [Resolución 8 de octubre de 2020, relativa al conflicto interpuesto por Xtra Telecom contra Canal Don Benito](#), donde se analizó la cláusula 5 del contrato aplicable a ambas entidades, en la que se establecía la obligación de Canal Don Benito de asumir sus obligaciones de pago de los servicios contratados en el plazo de 30 días desde la fecha de la factura. También se analizó la cláusula 8.e) de dicho contrato, en la que se establecía que una de las causas de terminación del contrato era la falta de pago por cualquiera de las partes de las cantidades debidas a la otra parte en la fecha en las que éstas debieron ser pagadas, conforme lo establecido en dicho contrato.*

*En cuanto a lo previsto en los contratos de adhesión incluidos en las ofertas reguladas, resulta de interés mencionar lo aprobado por esta Comisión en la **OIR-IP y TDM de Telefónica, respecto de los servicios de interconexión**<sup>29</sup>.*

*En los Anexos 3C y 2C de la OIR-IP y TDM, respectivamente, se dispone que, como criterio general, la facturación será mensual en aquellos conceptos que contengan pagos periódicos. Los importes a facturar deberán acordarse entre los operadores en la reunión de Consolidación, que se recogerán en el Acta de Consolidación que firmarán ambos operadores, y que dará lugar a la emisión de las facturas correspondientes según los formatos y plazos establecidos.*

*En la fecha de vencimiento de la factura (a los 8 días desde su fecha de emisión) deberá estar disponible el importe en la cuenta bancaria del operador que factura y será responsabilidad del operador facturado que esto suceda. Si no fuese así, a partir de 4 días laborables se aplicará el interés bancario vigente a la cantidad devengada desde la fecha de vencimiento de la factura.*

*En el resto de las ofertas de referencia de servicios de acceso (NEBA Local, NEBA empresas, ORLA, OBA, MARCo, ...), la regulación de la facturación periódica es similar a la prevista en la OIR con pequeñas variaciones en función de los servicios facturables.*

Puede ocurrir que el operador contratante no esté de acuerdo con las facturaciones emitidas, por ejemplo, por mostrar su disconformidad con la consolidación de los tráficos facturados o los servicios prestados. En este caso, los contratos pueden prever la existencia de Comités de Conciliación y Resolución de Discrepancias, como ocurre en el contrato-tipo de los servicios de interconexión regulados a Telefónica. No obstante, y en caso de que tampoco se alcance un acuerdo por esta vía, los operadores pueden someter esta cuestión a decisión de esta Comisión.

### **5.2.2 Garantías de pago**

Ante el posible impago de los servicios contratados por parte de un operador, es habitual que los contratos prevean mecanismos que aseguren el cobro de los importes facturados (como avales o sistemas de prepago).

En todos los contratos-tipos de las ofertas de referencia de los servicios mayoristas de acceso e interconexión se establecen mecanismos de aseguramiento del pago de los servicios prestados, como el aval y/o el prepago. Sin embargo, no existe un sistema homogéneo de garantías único en las ofertas de referencia, sino que cada oferta de referencia regula las garantías en función de las características del servicio mayorista en cuestión.

<sup>29</sup><https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones>

No obstante lo anterior, es posible resaltar las características generales que configuran estos dos mecanismos de aseguramiento de pagos de los servicios regulados prestados por Telefónica o el operador con PSM.

- **El aval bancario**

La CNMC permite a Telefónica que pueda solicitar al operador contratante de sus servicios la entrega o afianzamiento de los pagos futuros por medio de un aval, en caso (i) de nuevos operadores y operadores existentes en situación concursal declarada por el juzgado o, al menos, solicitada por el deudor, y (ii) de operadores con contrato ya existente, que hubieran impagado o demorado sin causa justificada en Derecho una o dos facturas giradas por Telefónica, dependiendo del servicio contratado.

En las ofertas de referencia, la CNMC también regula el importe del aval, que variará en función del servicio contratado y del estado del operador. Si el operador es nuevo, su cantidad se fija atendiendo a la estimación del importe mensual de los servicios contratados, y si el operador ya dispone de un contrato, el aval podría ser, por ejemplo, por el importe mensual medio de los dos últimos meses o por el coste mensual de los enlaces de interconexión solicitados multiplicado por 2.

La vigencia del aval puede ser indefinida, salvo otro pacto entre las partes, como se establece en las OIR-TDM e IP, o tener un plazo máximo de 18 meses, en línea con lo previsto, por ejemplo, en las Ofertas NEBA, NEBA local y ORLA. No obstante, lo habitual es que el aval tenga una duración inicial (de 6 o 12 meses), transcurrido el cual los operadores deben revisar este mecanismo de aseguramiento, siguiendo las normas de valoración que se establecen para cada servicio de acceso.

La garantía establecida ha de responder del pago de las cantidades efectivamente vencidas e impagadas por el operador como consecuencia de la prestación del servicio de acceso o interconexión objeto del contrato. En caso de impago, Telefónica está obligada a comunicar previamente al operador su intención de proceder a la ejecución de la garantía en el plazo de cinco días, indicando la cuantía a ejecutar y la causa en la que se ampara para ello.

En cambio, si transcurrido el plazo máximo o pactado de vigencia del aval no se hubiera producido demora alguna en el pago de las facturas emitidas, desaparecería la obligación del operador de tener constituido el aval, produciéndose la cancelación de este mecanismo de aseguramiento de pagos. Telefónica deberá devolver la cantidad entregada por el operador en concepto de garantía transcurrido un mes desde que venció el plazo máximo del aval o desde que se produjo la finalización del contrato (si se optó por resolverlo), una vez comprobado el correcto cumplimiento de sus obligaciones de pago.

**Sobre la constitución de aval en contratos de servicios mayoristas regulados a Telefónica**

En la **Resolución de 25 de abril de 2018, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra Ocean's**, se observó que en los contratos de prestación de diversos servicios mayoristas regulados, Telefónica estaba habilitada para exigir mecanismos de aseguramiento de pago, como avales, en el supuesto en que Ocean's no realizase el pago puntual de alguna cantidad debida, colocándose en situación de mora, sin necesidad de requerimiento alguno y quedando igualmente obligada al abono de los intereses correspondientes.

Al margen de esta regulación del aval en las ofertas de referencia, es de interés señalar que en los contratos mayoristas entre operadores no sometidos a regulación ex ante también es habitual que se pacte la constitución de avales, como mecanismo de aseguramiento de los pagos de los servicios de acceso e interconexión, ante el eventual impago de estos por parte del operador beneficiario de su prestación.

**Sobre la constitución de aval en contratos pactados entre operadores**

En la **Resolución de 28 de octubre de 2021, relativa al conflicto de acceso interpuesto por Suma contra Bluephone**, la CNMC analizó el contrato existente entre ambos operadores y señaló que, si bien en el mismo se preveía la constitución de aval para garantizar el cumplimiento de la obligación de pago a requerimiento de Suma, ésta señaló que no se llegaron a constituir avales ni se activó el procedimiento de suspensión del servicio, habiéndose optado, ante el impago de varias facturas por parte de Bluephone, por la firma con ésta de un acuerdo de pago en fecha 27 de mayo de 2021.

En la **Resolución de 8 de octubre de 2015, relativa al conflicto de acceso interpuesto por Jazztel contra Seasuntel**, la CNMC analizó el contrato existente entre ambos operadores y observó que en la cláusula 7.2.6 de su contrato preveía la constitución de un mecanismo de aseguramiento de pago a favor de Jazztel consistente en un aval bancario.

También en la **Resolución de 5 de marzo de 2015, relativa al conflicto de acceso interpuesto por Jazztel contra GST**, la CNMC indicó que “si requerido fehacientemente el pago por Jazztel a GST de conformidad con las cláusulas 10.1.b) y 16 de su contrato, GST no pagara la totalidad de las cantidades adeudadas o constituyese un aval suficiente para responder del pago de dicha cantidad en el plazo de 48 horas, como especifica la misma cláusula, Jazztel estaría autorizado a rescindir definitivamente el contrato con GST y a suspender automáticamente el servicio que continúa prestándose en la actualidad.

En caso de que, en ese mismo plazo, GST abone a Jazztel las cantidades adeudadas y constituya aval suficiente para posibles futuros impagos, Jazztel deberá mantenerle provisionalmente el servicio, sin perjuicio de que, si continúa siendo voluntad de Jazztel

*rescindir definitivamente el acuerdo con GST, deba someterse al procedimiento previsto para ello en dicho contrato (...)*”.

- **El prepago de los servicios**

Este mecanismo de aseguramiento de pago se incorporó en la OIR, mediante Resolución de la CMT, de 10 de febrero de 2011. Ello se debió a que se constató, a través de la resolución de varios conflictos presentados por Telefónica durante los años 2008, 2009 y 2010, que los operadores entrantes en el mercado estaban aumentando el riesgo de impago de los servicios de interconexión, debido a la facilidad de acceso a los servicios regulados en la OIR y al hecho de que no se requiere una inversión elevada del operador entrante para empezar a prestar sus servicios mediante su adhesión a dicha oferta.

La facultad de la CMT y de la CNMC para establecer sistemas de aseguramiento del pago de los servicios, como el prepago, no solo en las ofertas de referencia, sino también para resolver los conflictos pactados entre los operadores, ha sido confirmada por la Audiencia Nacional (ver Sentencias de 29 de mayo de 2009 y 26 de abril de 2010<sup>30</sup>).

A continuación, se muestra cómo se regula, con carácter general, el mecanismo del prepago en las OIR TDM e IP.

Al igual que el aval, la cuantía de los prepagos puede ser diferente, según deba ser constituido, previa solicitud de Telefónica, por un operador entrante (coste mensual de los enlaces solicitados a Telefónica) o por un operador con acuerdo ya existente (la media de las cantidades totales facturadas al operador en los últimos tres meses correspondientes a los servicios de interconexión que se estén actualmente prestando). Estos importes podrán ser revisados por Telefónica, si detectara que el precio de los servicios efectivamente prestados supera en, al menos, un 10% el importe de los servicios prepagados, debiendo el operador ampliar el prepago en el plazo de 5 días.

Si no se constituyera el prepago, no se abonase alguno de los prepagos pactados o no se ampliara el prepago en caso de que fuera procedente su revisión, Telefónica puede pedir a la CNMC la autorización para suspender los servicios prestados hasta que se regularice la situación del prepago.

La fecha en la que deberán hacerse efectivos los siguientes prepagos (exceptuando el primero) será el día 20 de cada mes anterior a aquél en que se prestan los servicios de interconexión que se prepagan o el día laborable inmediatamente posterior al día 20 si éste no fuera laborable.

---

<sup>30</sup> Recursos contenciosos- administrativos nº 912/2006 y 506/2008.

Transcurrido el mes prepago y tras la reunión de consolidación, las partes deben regularizar los pagos entre ambas. Si la cantidad prepagada por el operador fuera superior a la resultante de la consolidación, Telefónica abonará la diferencia al operador. En caso contrario, será el operador quien tendrá que abonar la diferencia a aquella. No se permite reducir el importe del prepago de un mes a cuenta del exceso del mes anterior.

La vigencia del prepago, al igual que el aval, es indefinida salvo que los operadores pacten otro plazo.

Finalmente, Telefónica puede pedir la autorización de la CNMC para denegar la provisión de nuevos servicios o la ampliación de los existentes al operador que se encuentre en situación de impago.

**Los sistemas de prepago en contratos de servicios mayoristas regulados a Telefónica**

*En la **Resolución de 17 de marzo de 2015, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra DTI 2**, se indicó que «en la medida cautelar adoptada en el marco del presente procedimiento por la CMT, en fecha 30 de julio de 2013, se puso de manifiesto la validez y vigencia de los avales constituidos por DTI2 correspondientes a los contratos de acceso indirecto y del servicio de ubicación, y se exigió a DTI2 a constituir un aval o prepago “para garantizar los impagos en los contratos relativos al acceso completamente desagregado y compartido”».*

*El contrato existente entre ambos operadores era anterior a la Resolución de la CMT, de 10 de febrero de 2011, y no tenía previsto la constitución de un sistema de prepagos como mecanismo de aseguramiento del pago de los servicios prestados por Telefónica.*

Este sistema de prepago regulado en las OIR (en concreto en sus contratos-tipo) suele acordarse entre los operadores que pactan los contratos de acceso e interconexión en determinadas situaciones de impago, tal y como la CNMC ha podido comprobar.

**Los sistemas de prepago**

*Tal y como se analizó en las **Resoluciones de 21 de junio de 2017 y 27 de septiembre de 2018, sobre dos conflictos interpuestos por Orange contra Ocean's**, el contrato existente entre ambos operadores establecía que Ocean's debía anticipar a Orange el importe de los servicios de los que pretendiera hacer uso (modalidad de prepago) (cláusula 7.2.5) y que en caso de no procederse por parte de Ocean's al pago, esto tendría el efecto de colocarlo automáticamente en situación de mora y obligarle al abono de intereses (7.3.1).*

Asimismo, en la [Resolución de 12 de mayo de 2016 relativa al conflicto de acceso interpuesto por Jazztel contra Infinity](#) se indicó que, como consecuencia del contrato pactado entre ambas operadoras, Infinity estaba obligado a pagar los servicios mayoristas prestados, previa la constitución de un prepago de estos (cláusula 7.2.5 del contrato). En caso de impago, Infinity incurriría automáticamente en situación de mora, debiendo abonar también los correspondientes intereses de demora -cláusula 7.3-.

Algunos operadores han solicitado asimismo el establecimiento de algunos de estos dos tipos de mecanismos de aseguramiento de los pagos, al interponer un conflicto ante esta Comisión, como medida cautelar, para asegurarse del no aumento del importe de la deuda mientras se resuelve el procedimiento. Como ejemplo de la imposición de medidas provisionales en este sentido puede citarse el conflicto existente entre Telefónica y DTI2, resuelto el 17 de marzo de 2015<sup>31</sup>.

En todo caso, esta Comisión ve razonable que los operadores, con carácter previo a la interposición del conflicto, pacten planes de pagos, adicionales a los mecanismos de aseguramiento del pago previstos en el contrato, cuando estos hayan sido ya ejecutados debido al impago acumulado de los servicios, o en sustitución de estos, de modo que se facilite al operador deudor afrontar sus obligaciones económicas derivadas del contrato si le es posible (algo que no siempre ocurre).

**Solicitud de mecanismos de aseguramiento del pago como medida cautelar y constitución de planes de pagos alternativos**

Telefónica de España, S.A.U, al interponer el conflicto de acceso contra Ocean's, por impago de los servicios, al que puso fin la [Resolución de 25 de abril de 2018](#), solicitó a la CNMC "la adopción de medidas provisionales consistentes en obligar a Ocean's a garantizar el pago de los servicios prestados por Telefónica, mediante la constitución de un aval o un sistema de prepago, en el plazo de 15 días desde la fecha en que acordara tal medida, autorizando a la operadora a suspender los servicios si, transcurrido dicho plazo, Ocean's no hubiere constituido el aval o efectuado el prepago".

Como se explica en dicha Resolución, la CNMC no aceptó la solicitud de Telefónica por los siguientes motivos:

"A este respecto, de la información aportada se ha observado que, en lugar de exigir la constitución de los mecanismos de aseguramiento de pago previstos en los contratos y las ofertas de referencia, para garantizar el cobro ante posibles impagos, el 20 de diciembre de 2016 Telefónica optó por suscribir un plan de pagos con Ocean's con el objeto de refinanciar la deuda acumulada [**CONFIDENCIAL VP de**] por facturas emitidas e impagadas entre junio de 2015 y junio de 2016.

<sup>31</sup> Ver Resolución de 30 de julio de 2013, acordada en el marco del CNF/DTSA/1237/13.

*Este hecho, sumado al dilatado tiempo transcurrido -más de dos años- desde que se impagaron las primeras facturas por servicios mayoristas -junio de 2015- y se interpuso el conflicto ante esta CNMC, motivó la no oportunidad de adoptar la medida provisional solicitada por Telefónica, tendente a obligar a Ocean's a garantizar los pagos, tal y como se reflejó en el Informe de audiencia de la DTSA.*

*No obstante lo anterior, esta CNMC valora positivamente, desde el ámbito del cumplimiento de las obligaciones de negociación que impone la LGTel, que Telefónica optara voluntariamente por la suscripción del plan de pagos, en tanto que evidencia un ánimo de negociar de buena fe las condiciones de acceso e interconexión, brindando a Ocean's una solución alternativa más flexible para hacer frente a la deuda acumulada hasta dicho momento”.*

### **5.2.3 Consecuencias del impago de servicios y/o de las garantías de pago: suspensión definitiva del acceso y la interconexión**

Otras cláusulas que es habitual incluir en los contratos son las relativas a la suspensión o resolución de estos y la desconexión de las redes, en las que se recogen las causas que pueden provocar el posible fin de la relación contractual y, por ende, el cese de los servicios mayoristas de acceso e interconexión que se vinieran prestando y recibiendo. Entre las causas de suspensión o resolución del contrato se encuentra el incumplimiento de las condiciones esenciales derivadas del contrato, como es, por ejemplo, el impago de los servicios prestados.

La **cláusula de resolución de los contratos** de adhesión a las **ofertas de referencia** suele ser la misma con independencia del servicio de acceso o interconexión regulado. Entre las causas incluidas en esta cláusula se encuentran las siguientes:

1. Por mutuo acuerdo de las partes.
2. Por revocación, extinción, transformación o modificación, por cualquier causa, de la inscripción que ostente cualquiera de las partes en el Registro de Operadores si ello impide el cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato.
3. Por el incumplimiento, por cualquiera de las partes, de las obligaciones contenidas en el acuerdo, una vez transcurridos dos meses desde que la parte cumplidora haya exigido a la otra, por escrito, el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.
4. Por la finalización del período inicial de vigencia o de la prórroga tácita pactados, siempre que una de las partes comunique por escrito a la otra su voluntad de excluir la prórroga del acuerdo con una antelación mínima de dos meses.

También se prevé en estas cláusulas que la extinción del contrato por alguna de las causas analizadas no supondrá la renuncia por ninguna de las partes al ejercicio de

las acciones que pudieran corresponderles en derecho, ni exonerará a las partes del cumplimiento de las obligaciones que quedarán pendientes.

En virtud de estas cláusulas, los operadores prestadores de los servicios de acceso e interconexión que sufran el impago, una vez agotados los mecanismos de aseguramiento del pago constituidos, pueden acudir a la jurisdicción civil para reclamar el pago de las cantidades debidas (al ser una cuestión patrimonial), sin perjuicio de su facultad para dirigirse a esta Comisión para solicitar la interrupción de los servicios mayoristas de acceso o interconexión, debido al incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato (causa tercera). Asimismo, la parte supuestamente deudora puede interponer un conflicto frente a esta Comisión, en caso de que existan discrepancias relacionadas con la suspensión o desconexión de los servicios de telecomunicaciones.

En cuanto a la cláusula relativa, en particular, a los supuestos de desconexión de las redes interconectadas solicitada por una de las partes contratantes, las OIR-IP y TDM recogen en esta cláusula<sup>32</sup> las siguientes causas que motivarían dicha desconexión:

1. Cuando esté en peligro la seguridad e integridad de alguna de las redes, de manera que pueda afectar gravemente al funcionamiento de una o ambas redes.
2. Cuando exista riesgo en la integridad de las personas.
3. En caso de que se ponga en peligro la interoperabilidad de los servicios, en modo que afecte, de manera muy grave, a la prestación de estos.
4. En caso de grave infracción de la normativa relativa al secreto de las comunicaciones y al derecho al honor, la intimidad y a la protección de datos de carácter personal, con grave lesión de los derechos a terceros.
5. Cuando, concurriendo alguna de las causas de extinción previstas en el contrato, la naturaleza de ésta haga indispensable la desconexión de la red de alguna de las partes.

Como se ve en esta última causa, la desconexión de las redes puede venir motivada por alguna de las causas de resolución de los contratos, como puede ser el incumplimiento por una de las partes de la obligación de pagar los servicios prestados por la otra parte, ya que ello pone en peligro la interconexión de sus redes y, por ende, la interoperabilidad de los servicios, al romperse el equilibrio contractual entre las partes.

Respecto de las cláusulas pactadas entre los operadores, en relación con la resolución de los contratos de servicios mayoristas de acceso e interconexión, y el consecuente cese de los servicios prestados o la desconexión de las redes, esta

---

<sup>32</sup> Cláusula 12 en ambas OIR (TDM e IP).

Comisión ha observado que frecuentemente los operadores también prevén cláusulas de suspensión temporal de los servicios, que operan con carácter previo a la resolución definitiva del contrato.

**La suspensión de la interconexión**

*En la **Resolución de 28 de octubre de 2021, relativa al conflicto interpuesto por Suma contra Bluephone**, se analizó el contrato de acceso OMV suscrito entre ambos operadores y se descubrió que tenían pactada una cláusula de rescisión del contrato que preveía la previa suspensión de los servicios por un plazo, en caso de que Bluephone (i) no efectuara el pago de la totalidad de las cantidades debidas o (ii) una vez vencido el aval este no cubriera todas las cantidades debidas.*

*Además, dicho contrato también preveía que, si pasada la fecha de fin de la suspensión continuara el impago de alguna cantidad, se procedería a la cancelación del servicio prestado y a la consecuente resolución del contrato, previa notificación a la parte deudora.*

*Una cláusula de suspensión similar se analizó en la **Resolución de 3 de junio de 2021, relativa al conflicto planteado por Suma contra Oniti**.*

Sin embargo, a pesar de la existencia de este tipo de cláusulas, los operadores suelen solicitar a esta Comisión la resolución definitiva del contrato y el cese definitivo de los servicios ante la existencia de deudas pendientes por cobrar, si saben que el operador deudor no va a poder seguir haciendo frente al pago de los servicios; no bastando tampoco los mecanismos de aseguramiento de pago constituidos por este para cubrir dicha deuda.

En caso de que así quede acreditado, esta Comisión se ha pronunciado en múltiples ocasiones indicando, tanto en los conflictos por impago de servicios regulados como no regulados, que considera desproporcionado que la operadora acreedora tenga la obligación de seguir subvencionando los servicios a un operador que incumple sus obligaciones de pago de forma continuada, siendo proporcionado autorizar el cese de la prestación de los servicios de acceso e interconexión, al confirmarse que la concurrencia de esta circunstancia, recogida con carácter general en todo tipo de contratos, es una causa general de extinción de estos, consistente en el grave incumplimiento de una de las obligaciones esenciales pactadas entre los operadores.

Además, antes de autorizar el cese de los servicios, esta Comisión, siempre analiza que no concurren otras razones de interés jurídico-público o de mantenimiento de la competencia que aconsejen a esta Comisión mantener el acceso o la interconexión de redes, como que haya alternativas en el mercado que permitan al operador deudor pactar tales servicios con otros operadores y que este haya tenido tiempo para negociar una modificación de precios o un contrato con un tercer operador.

En cualquier caso, tratándose de servicios de acceso o interconexión, regulados ex ante o no, como se ha señalado anteriormente en el apartado relativo a la habilitación competencial, la cuestión relativa a la resolución o rescisión del contrato es un aspecto de naturaleza privada del contrato que queda fuera del ámbito competencial de la CNMC. La intervención de la CNMC en estos casos de impago tiene por finalidad autorizar la suspensión del acceso o la interconexión a redes, a los efectos de salvaguardar los posibles intereses jurídico-públicos que puedan resultar afectados, entre los que se encuentran el de proteger los derechos de los usuarios finales afectados por la interrupción de los servicios mayoristas de acceso.

**La interrupción definitiva del acceso y la interconexión**

*La CNMC ha autorizado la suspensión definitiva de los servicios de acceso e interconexión en la mayor parte de las Resoluciones que han puesto fin a los conflictos incluidos en el Anexo de esta Comunicación.*

*Sirvan de ejemplo las **cuatro últimas Resoluciones aprobadas en 2022 y 2023, de 22 de diciembre de 2022 y 12 de enero de 2023, relativas a los conflictos de interconexión interpuestos por Xtra contra Ciberóptima, Don Joan Grau Ferri y Fibra Óptica Andalucía y por Xfera contra Wifisanctipetri.***

Precisamente, en defensa de los derechos de los usuarios finales, objetivo por el que debe velar la CNMC (arts. 3.k) y 100.2.u) LGTel), la CNMC siempre relaciona la interrupción definitiva de los servicios con la previa comunicación que debe realizar el operador deudor a sus clientes sobre la finalización de la prestación del servicio minorista, con un mes de antelación a ésta, con el objeto de que estos puedan valorar y decidir con cierto margen de tiempo la contratación de los servicios con otro operador, solicitando la portabilidad de su número, o dándose de baja mediante la rescisión del contrato, sin perjuicio de la posibilidad de poder portar su número a un nuevo operador si así lo solicitara el usuario durante el plazo de un mes después de la fecha de la rescisión (artículo 70.2 de la LGTel).

Esta previsión se establece para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67.8 de la LGTel y 9.3 de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas<sup>33</sup>, aprobada por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo (Carta de derechos del usuario), debiendo tenerse en cuenta en cualquier caso que la resolución de controversias entre los usuarios finales y los operadores por el eventual incumplimiento de esta obligación compete a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio de Transformación Digital.

<sup>33</sup> Que establecen la obligación de los operadores de comunicar a los usuarios finales, al menos con un mes de antelación, cualquier cambio de las condiciones contractuales y de su derecho a rescindir su contrato sin contraer ningún coste adicional.

## 5.2.4 Sobre la compensación de los impagos con otros abonos

Es de interés comentar también que en algunas ocasiones los operadores han solicitado la compensación de los impagos de los servicios de acceso e interconexión prestados, con las devoluciones de las fianzas previamente constituidas o las penalizaciones devengadas por los operadores de acceso, debido a los retrasos o interrupciones injustificadas de esos mismos servicios, de conformidad con lo estipulado en sus contratos.

Ante este tipo de peticiones, la CNMC ha tenido en cuenta lo indicado en repetidas ocasiones por la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre los límites de la intervención de este organismo en controversias entre operadores de comunicaciones electrónicas, cuando se sitúan fuera del “*juego de la interpretación o aplicación de las reglas de interconexión*”.

El Tribunal Supremo<sup>34</sup> considera que no es función de la CNMC “ordenar que uno de los operadores pague al otro la compensación por los retrasos ya producidos”. Para este tribunal la función de vigilar que el acceso sea facilitado de modo efectivo “se corresponde con la adopción de las medidas ejecutorias a su alcance, sin que para ello sea necesario pronunciarse sobre el abono de las cantidades debidas a causa de los retrasos ya consumados”. En estos casos, las partes deberán acudir a la jurisdicción civil para solventar las controversias relacionadas con el abono de los servicios y su posible compensación con otros pagos, como los derivados de las penalizaciones devengadas.

Por consiguiente, la CNMC no puede entrar a valorar la legalidad de una actuación meramente civil o mercantil, cuando las consecuencias de dicha actuación son puramente patrimoniales y no afectan al correcto funcionamiento del mercado o al modo en que las partes se relacionan en un entorno regulado.

### **Sobre la petición de compensación de los impagos por el cobro de otros conceptos**

*De este modo se justificó la inadmisión de la solicitud planteada por Devandhost que se acordó en la **Resolución de 4 febrero de 2020, relativa al conflicto interpuesto por Devandhost** contra Tele Alhama por el impago del alquiler de un circuito de datos de 10 Gbps y de un rango de direccionamiento /24 ipv4. En concreto, Devandhost solicitó a la CNMC, además de la autorización para resolver el contrato, que se obligase a Tele Alhama al abono de las cuotas insatisfechas, así como el importe correspondiente a la penalización por la rescisión del contrato antes de que hubiera finalizado el periodo de permanencia del contrato -que supuestamente habían pactado pero que no figuraba en dicho contrato-. Por*

<sup>34</sup> Sirvan como ejemplo las sentencias de 28 y 29 de junio, de 6 de julio y 14 de noviembre de 2011 (recs. 5732/2008, 2349/2009, 145/2009 y 618/2009); de 24 de abril de 2012 (rec.2666/2009); y de 18 de enero y de 15 de noviembre de 2013 (recs. 6446/2010 y 5878/2010).

*su parte, Tele Alhama también solicitó que Devandhost le devolviera la fianza abonada en octubre de 2018, ante la falta de prestación del servicio.*

*También en la **Resolución de 25 abril de 2018, relativa al conflicto interpuesto por Telefónica contra Ocean's**, esta operadora solicitó compensar la elevada deuda contraída con Telefónica, por el impago reiterado de los diversos servicios mayoristas de acceso prestados por esta, con el importe de las indemnizaciones devengadas por Telefónica debido a las reiteradas indisponibilidades de los servicios durante los años 2016 y 2017.*

*La CNMC contestó a Ocean's que si bien este organismo es competente para comprobar las condiciones de suministro de los servicios (por ejemplo, calidad y plazos) y su cumplimiento en el marco de los contratos regulados, no obstante, la exigencia de pago de estas presuntas indemnizaciones y penalizaciones, derivadas de la supuesta incorrecta prestación de los servicios por parte de Telefónica, no es competencia de esta Comisión, al corresponder esta cuestión a la esfera jurídico-privada de las partes, tal y como se indicó en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2016 (Recurso no. 229/2014).*

## 6. PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA CNMC EN LA INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

El procedimiento general seguido por la CNMC para tramitar y resolver este tipo de disputas entre los operadores tiene carácter público, a diferencia del procedimiento arbitral de derecho privado -que pueden utilizar voluntariamente los operadores en aplicación de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, ante esta Comisión<sup>35</sup>-.

El artículo 28.2 de la LGTel establece que “*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, previa audiencia de las partes, dictará resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto, en el plazo de cuatro meses desde la recepción de toda la información, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva*”.

En términos similares, el artículo 23.3, apartado b), del Reglamento de Mercados dispone que la CNMC:

*“b) Conocerá de los conflictos en materia de obligaciones de interconexión y acceso derivadas de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, de este reglamento y de otras normas de desarrollo de la citada ley; a tal efecto, dictará una resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto y las medidas provisionales que correspondan”.*

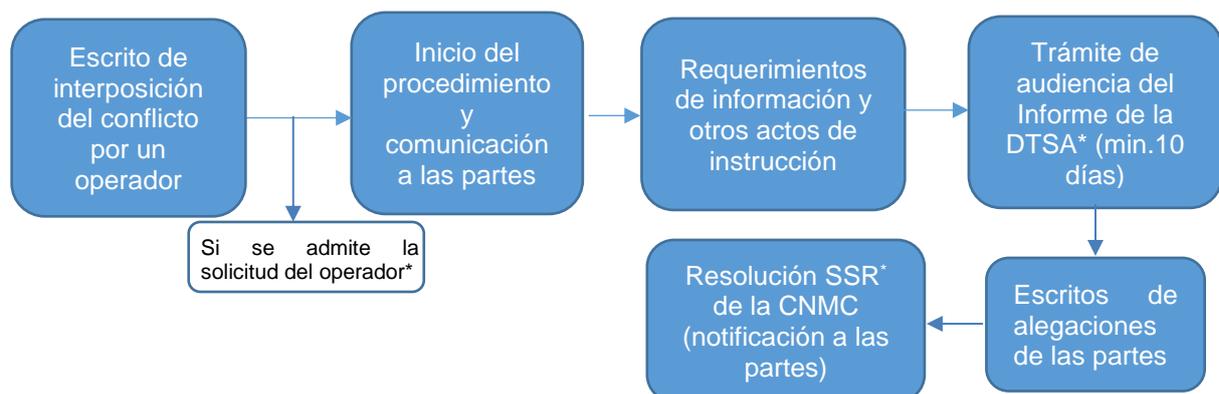
<sup>35</sup> En ejercicio de la función arbitral reconocida a la CNMC en los artículos 100.2.y) de la LGTel y 46 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

La CNMC, en cuanto Administración Pública incluida en los artículos 2.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), según lo dispuesto en el artículo 2.3 de ambas leyes, se encuentra sujeta a los principios y trámites previstos en estas para la instrucción y la resolución de los procedimientos administrativos.

La LCNMC también prevé la aplicación de lo dispuesto en la LPAC y en la LRJSP, con carácter supletorio a lo dispuesto en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión (artículo 2.2).

En este sentido, además de los principios y normas que regulan el procedimiento administrativo general (entre otros, eficacia, eficiencia, celeridad, simplificación, proporcionalidad, motivación de los actos, prohibición de la arbitrariedad, no producción de indefensión a los interesados y obligación de resolver) la CNMC ha de atender a los plazos específicos que fija la LGTel.

En aplicación de la citada normativa sectorial y del procedimiento administrativo común, para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos en materia de conflictos de acceso e interconexión por impagos, la CNMC sigue el procedimiento que se muestra de forma resumida en el siguiente diagrama de flujos<sup>36</sup>:



\* Las solicitudes no serán admitidas si versan sobre cuestiones en las que no puede intervenir la CNMC según su habilitación competencial (p.ej. abono o compensación de facturas)

\* Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual

\* Sala de Supervisión Regulatoria

<sup>36</sup> No se muestran trámites de cuestiones adicionales solicitadas por las partes como la acumulación de expedientes, la ampliación del objeto, el acceso al expediente, las ampliaciones de plazos o la adopción de medidas provisionales, ente otros.

La aplicación de este procedimiento administrativo general, unido al hecho de que algunos de los conflictos requieren de una instrucción compleja, incluso de la adopción de medidas provisionales<sup>37</sup>, por estar involucrados varios servicios de acceso, ser las deudas devengadas elevadas y existir cuestiones conflictivas paralelas, provoca que el plazo de resolución pueda extenderse.

En 2015, la CNMC comprobó que, en algunos procedimientos, los operadores deudores o no contestaban a las comunicaciones de inicio de procedimiento, requerimientos de información y trámite de audiencia, o no era posible notificarles el oficio de inicio, teniendo que acudir en aquel momento al BOE para su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vigente en ese momento (actual artículo 44 de la LPAC)<sup>3839</sup>.

Ello motivó que, ya a finales de 2015, a raíz de recibir sucesivos escritos de interposición de conflictos entre operadores en materia de impagos de servicios de acceso e interconexión similares, por acumulación de deudas de importe no elevadas por parte de los operadores con pocas líneas<sup>40</sup> y en los que, en algunos casos, la situación registral del operador deudor era irregular, al no figurar inscrito en el Registro de operadores<sup>41</sup>, la CNMC comenzó a tramitar estos procesos con mayor celeridad, evitando alargar los procedimientos y con ello las deudas generadas.

---

<sup>37</sup> Ver por ejemplo la Resolución de 17 de marzo de 2015 del conflicto de acceso interpuesto por Telefónica de España, S.A. contra Desarrollo de la Tecnología de las Telecomunicaciones, S.C.A., por el que solicita la autorización para la resolución de los contratos de acceso al bucle de abonado vigentes entre ambas entidades.

<sup>38</sup> Ver Resolución de 5 de marzo de 2015 del conflicto de acceso interpuesto por Jazz Telecom, S.A.U. contra Gestión de Servicios en Telecomunicaciones Aplicadas, S.L.U., por el que solicita autorización para resolver el contrato vigente entre ambas entidades (CNF/DTSA/843/14) y Resolución de 8 de octubre de 2015 del conflicto planteado por Jazz Telecom, S.A.U. contra Sea Sun Telecomunicaciones, S.L., en relación con el cese en la prestación de servicios mayoristas y rescisión del contrato suscrito entre ambas compañías (CFT/DTSA/1720/14).

<sup>39</sup> Se recuerda que al amparo de lo dispuesto en el artículo 43.2 de la LPAC, se fomenta que las notificaciones sean efectuadas por medios electrónicos, entendiéndose por practicadas en el momento en el que se produce el acceso a su contenido. Si la notificación por medios electrónicos fuera de carácter obligatorio (entre otras, para las personas jurídicas -ver artículo 14 de la LPAC-), o hubiera sido expresamente elegida por el interesado, se entiende que esta ha sido rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

<sup>40</sup> Ver por ejemplo Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U. a cesar la prestación de servicios y rescindir el contrato mayorista suscrito con Infinity Connect, S.L (CFT/DTSA/016/15) y Resolución de 28 de abril de 2016 del conflicto interpuesto por Jazz Telecom, S.A. (actualmente Orange Espagne, S.A.U.) para la suspensión de servicios y rescisión del contrato suscrito con Green Servicios 2007, S.L.U. (CFT/DTSA/017/15).

<sup>41</sup> Ver Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por el que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U. a cesar en la prestación de servicio y rescindir el contrato suscrito con Citycall Telecomunicaciones, S.L. (CFT/DTSA/015/15).

En concreto, empezó a informarse a los operadores de la posibilidad de omisión del trámite de audiencia<sup>42</sup>, en el oficio de comunicación de inicio del procedimiento de conflicto, en aquellos supuestos en que los que la información aportada por el operador que interponía el conflicto acreditara suficientemente los hechos, de modo que en base a esta se pudieran resolver de una manera ágil los procedimientos, si no se contestaba al requerimiento de información y/o aportaban alegaciones.

**Comunicación de la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia**

*Tal y como se muestra en el Antecedente Segundo de la **Resolución de 12 de mayo de 2016, relativa al conflicto interpuesto por Jazztel contra Infinity**, en el acuerdo de inicio de procedimiento de conflicto comunicado a las partes, en el que también se efectuaba un requerimiento de información, la CNMC ya les informó de la posibilidad que tenía de prescindir del trámite de audiencia si no figuraban en el procedimiento ni tuvieran que ser tenidos en cuenta en la resolución de este otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por Jazztel, en virtud de lo previsto en el artículo 84.4 de la LRJPAC.*

Si bien el trámite de audiencia de los interesados constituye un trámite esencial para el ejercicio de su derecho de defensa, sobre la omisión de este trámite se han pronunciado los tribunales en bastantes ocasiones. En particular, la doctrina consolidada del Tribunal Supremo<sup>43</sup> indica que la omisión del trámite de audiencia no produce indefensión material y efectiva cuando (i) el interesado ha podido alegar y aportar cuanto ha estimado oportuno, pese a la ausencia formal de un trámite de audiencia, (ii) se observa que la resolución administrativa, en caso de haberse realizado el trámite de audiencia, no habría sido distinta, y (iii) el interesado tiene la posibilidad de ejercitar todos los recursos procedentes contra la resolución administrativa ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la actualidad la CNMC tramita los conflictos informando de esta posibilidad al operador denunciado por impago. Es de interés reiterar que la CNMC siempre garantiza que el operador tenga acceso a toda la información aportada por el operador que interpone el conflicto, dándole un plazo suficiente para que presente las alegaciones y documentos que considere para la defensa de sus intereses, siendo derecho del operador contestar o no en el plazo otorgado, teniendo esa actuación sus consecuencias jurídicas en la tramitación del expediente administrativo.

<sup>42</sup> Posibilidad prevista en el artículo 82.4 de la LPAC, consistente en que “*Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*”.

<sup>43</sup> Basten, por todas, SSTs de 20 de julio de 1992 (recurso 3780/1990), de 11 de julio de 2003 (recurso 7983/1999) y de 8 de junio de 2021 (recurso 823/2021).

Esto es lo que ocurrió en el marco de tres procedimientos de conflicto por impago de servicios de interconexión tramitados entre 2016 y 2017<sup>44</sup>, en los que la CNMC pudo prescindir del trámite de audiencia y, de esta forma, tramitar con mayor celeridad el procedimiento, al no prolongar su resolución, debido a que el operador deudor no aportó información alguna durante la instrucción del expediente, bastando la documentación y alegaciones presentadas por el operador que interpuso el conflicto para resolverlo.

**Omisiones efectivas del trámite de audiencia**

*En la **Resolución de 12 de mayo de 2016, relativa al conflicto existente entre Orange (a principios de 2016 Orange absorbió a Jazztel) y Teleminutos** se indicó que “a la vista de las alegaciones y documentación aportadas por Jazztel en el presente expediente, dado el periodo de tiempo transcurrido desde las dos reclamaciones de pago fehacientes realizadas por esta operadora y la falta de justificación en contrario aportada por Teleminutos -que como se ha indicado en sede de antecedentes no ha presentado alegaciones durante la tramitación del presente procedimiento y tampoco ha contestado al requerimiento de información practicado por esta Comisión de fecha 11 de diciembre de 2015-, se considera que, al haber impagos reiterados no justificados de los servicios prestados, Orange tiene derecho a rescindir su acuerdo mayorista con Teleminutos y a suspender automáticamente los servicios mayoristas prestados hasta el momento en virtud del mismo.*

*En este mismo se pronunció la **Resolución de 4 de mayo de 2017, relativa al conflicto interpuesto por Orange contra Vecindario**, al señalar que “Vecindario no ha presentado alegaciones al inicio del expediente ni contestado al requerimiento de información practicado en fecha 20 de octubre de 2016, por lo que no constan en la documentación obrante en el presente expediente nuevos hechos que desvirtúen lo alegado por Orange en sus escritos de 10 de octubre y 4 de noviembre de 2016.*

*Por todo ello, debido a que es evidente que dicha actividad no puede seguir siendo amparada ante la falta de cumplimiento de los requisitos legales para operar en el mercado y ante la inactividad del operador afectado, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la LPAC, en el marco de la tramitación del presente procedimiento se ha prescindido del trámite de audiencia, al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la presente resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el solicitante, Orange. (...).”*

<sup>44</sup> Ver Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U. a cesar la prestación de servicios y rescindir el contrato mayorista suscrito con Teleminutos, S.L. (CFT/DTSA/018/15), Resolución de 26 de septiembre de 2016, del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A. para la suspensión de servicios y rescisión del contrato suscrito con Elecom Trade, S.L. -actualmente Olivenet Networks, S.L. (CFT/DTSA/010/16) y Resolución de 4 de mayo de 2017 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U. a cesar la prestación de servicios mayoristas a Vecindario On Line, S.L. (CFT/DTSA/034/16)

La última resolución en materia de impagos de servicios de acceso en la que la CNMC ha resuelto el procedimiento de conflicto sin realizar el trámite de audiencia fue aprobada en 2021<sup>45</sup>.

No obstante, entre 2015 y 2022 también han existido diversos conflictos interpuestos en materia de impagos que han requerido la necesidad de garantizar a los interesados la realización del trámite de audiencia, debido a la complejidad de las disputas, al estar afectados de impago varios servicios de acceso o ser elevado el importe de las deudas pendientes<sup>46</sup>, encontrarse el operador deudor implicado en varios conflictos de impagos con diferentes operadores<sup>47</sup>, ser el conflicto interpuesto por varios operadores contra un solo operador deudor<sup>48</sup> o un operador de acceso interponer sucesivos conflictos de impagos contra varios operadores deudores<sup>49</sup>.

Finalmente, interesa mencionar que, también en el ejercicio de sus funciones, la CNMC puede acordar el archivo del expediente por desaparición sobrevenida del objeto (arts. 21 y 84 de la LPAC), no autorizando, por tanto, al corte de los servicios mayoristas de acceso e interconexión, (i) si el operador deudor acreditara el pago efectivo de los servicios mayoristas adeudados y la no generación de impagos posteriores y (ii) así lo confirmara el operador solicitante del cese y/o el corte de los servicios; pudiéndose considerar además que (iii) no hay certezas de que vayan a producirse nuevos impagos de facturas futuras o que se han constituido garantías para asegurar los siguientes pagos (aval o sistema de prepago).

**Desaparición sobrevenida del objeto del conflicto y desestimación de la solicitud de corte de los servicios**

*En la **Resolución de 1 de febrero de 2018, relativa al conflicto de interconexión interpuesto por Orange contra Internet Express**, se declaró desaparecido el objeto del procedimiento, para cesar en la prestación de servicios mayoristas de telecomunicaciones*

<sup>45</sup> Ver Resolución de 28 de octubre de 2021, relativa al conflicto interpuesto por Suma contra Bluephone (CFT/DTSA/106/21).

<sup>46</sup> Resolución de 25 de abril de 2018 del conflicto interpuesto por Telefónica de España, S.A.U contra Ocean's Network, S.L. por el que solicita la autorización para cesar en la prestación de los servicios mayoristas y resolver los contratos suscritos entre ambos (CFT/DTSA/029/17).

<sup>47</sup> Resolución de 27 de septiembre de 2018 del conflicto de acceso interpuesto por Orange Espagne, S.A. contra Ocean's Network, S.L. por el que solicita la autorización para cesar en la prestación de los servicios mayoristas (CFT/TSA/018/18).

<sup>48</sup> Resolución de 15 de abril de 2021, del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A., MásMóvil Telecom 3.0, S.A. y MásMóvil Ibercom, S.A. contra Minute Media 21, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por los tres primeros operadores (CFT/DTSA/031/20).

<sup>49</sup> Resoluciones de 3 de junio y 28 de junio de 2021 sobre los conflictos interpuestos por Suma Operador de Telecomunicaciones, S.A.U. contra Oniti Telecom, S.L. y Bluephone, S.L. (CFT/DTSA/191/20 y CFT/DTSA/106/21) y Resoluciones de 22 de diciembre de 2022 y 12 de enero de 2023 sobre los conflictos interpuesto por Xtra Telecom, S.A.U. contra Don Joan Grau Ferri, Ciberóptima, S.L. y Fibra Óptica Andalucía, S.L (CFT/DTSA/112/22, CFT/DTSA/217/22 y CFT/DTSA/254/22)

*a Internet Xpress, S.L., debido a que, tras el trámite de audiencia, Internet Express acreditó el pago de los servicios de interconexión reclamados por Orange y solicitó el archivo del procedimiento o la no autorización a Orange para el cese en la prestación de los servicios mayoristas. Orange, por su parte, confirmó a la CNMC la recepción de los pagos adeudados por Internet Xpress en concepto de servicios de interconexión y negó que se hubieran producido más impagos de facturas relacionadas exclusivamente con la prestación de los servicios de interconexión.*

*No obstante lo anterior, Orange alegó que como estaba negociando con Internet Xpress la constitución de un aval para cubrir posibles impagos futuros de los servicios de interconexión, solicitaba a la CNMC no acordar el cierre del expediente mientras que Internet Xpress no formalizara el aval por posibles futuros impagos de los servicios y que se le autorizara a suspender los servicios mayoristas en caso de futuros impagos de los servicios de interconexión, notificándoselo con un mes de antelación a Internet Xpress, sin necesidad de volver a solicitar la autorización a la CNMC sobre la interrupción de los servicios mayoristas.*

*Respecto a esta nueva solicitud de Orange, Internet Express alegó a la CNMC no tener conocimiento de la supuesta negociación con Orange de la constitución de un aval, declarando su intención de no formalizarlo en su caso para garantizar posibles impagos futuros.*

*La CNMC acordó que no podía resolver sobre supuestos de impagos que todavía no se habían producido ni había certeza de que fueran a producirse, señalando a Orange que en caso de existir nuevos impagos debería volver a instar la intervención de esta Sala, sirviendo, en su caso, este procedimiento de conflicto como antecedente de la reiteración de los impagos por parte de Internet Xpress. Por lo que se desestimó también esta solicitud de Orange de cesación futura de los servicios de interconexión prestados a Internet Xpress.*

Esta Comisión también puede acordar el archivo del procedimiento o inadmítirlo en caso de que, con independencia de lo que alegue inicialmente el operador que interpone el conflicto por impago de servicios y de la denominación del contrato que aporte, del análisis de sus cláusulas se derive que el objeto del contrato es la distribución o comercialización de líneas minoristas y no la contratación de servicios mayoristas de acceso a redes o recursos asociados, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas o su reventa, o de interconexión de redes. No reuniendo tampoco la entidad deudora los requisitos para ser considerado un operador de redes o prestador de servicios de comunicaciones electrónicas.

De ahí la importancia de que, al negociar los contratos de acceso o interconexión, los operadores describan en detalle el servicio de acceso o interconexión a redes que es objeto de dicha negociación contractual y determinen la condición y requisitos que debe reunir cada parte, con la finalidad de que las obligaciones dimanantes de la ejecución del contrato que se firme sean concordantes con su objeto y causa.

## 7. CONCLUSIONES. GUÍA DE CRITERIOS DE ACTUACIÓN

Uno de los objetivos que persigue mejorar la CNMC es reducir los plazos de tramitación de este tipo de procedimientos de conflicto por impagos, a través de su instrucción y resolución eficiente, con el fin de reducir los efectos negativos que tiene para las partes interesadas el mantener su relación contractual -por un lado, el operador de acceso tendría que continuar subvencionando los servicios a un operador que ha incumplido sus obligaciones de pago, y, por otro, el operador deudor seguiría acumulando las facturas impagadas, incrementando su ya difícil situación financiera-.

En el Plan de Actuaciones 2021-2022 la CNMC señaló como objetivo *“revisar los criterios de actuación ante las controversias entre operadores en materia de impagos de los servicios de acceso e interconexión, con el objetivo de incrementar la eficiencia en la actuación del organismo y agilizar la intervención en estos casos”*, en el marco de la acción estratégica 4, referente a las Bases para la Gestión Eficiente, Transparente y Autónoma.

A la vista de la experiencia acumulada por la CNMC, con este objetivo y la finalidad de aportar mayor transparencia y previsibilidad a la instrucción y resolución de estos procedimientos de conflicto y que cada operador pueda evaluar la mejor forma de defender y proteger sus intereses legítimos, a continuación, **se emite la siguiente guía de criterios de actuación a seguir por los operadores y este organismo:**

### **Primero.- Empresas a las que se dirige esta Comunicación**

1. Los operadores a los que se dirige la presente Comunicación son aquellos que realizan las siguientes actividades, y que en la actualidad o en un futuro tengan firmados acuerdos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes de comunicaciones electrónicas:
  - Operadores explotadores de redes, tengan o no la condición de PSM.
  - Operadores prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas interpersonales, independientes o no de la numeración, en modalidad de reventa o no.
2. Está excluida de la aplicación de lo dispuesto en esta Comunicación toda empresa que no reúna los requisitos para ser un operador o empresa beneficiaria de las obligaciones de acceso e interconexión, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), como los comercializadores de servicios de comunicaciones electrónicas prestados por alguno de los sujetos mencionados en el anterior apartado.

---

**Segundo.- Sobre los contratos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes de comunicaciones electrónicas**

1. Los acuerdos de servicios mayoristas de acceso e interconexión entre redes que firmen los operadores gozarán de una doble naturaleza jurídica.

Por un lado, estos contratos tienen carácter jurídico-privado y se rigen por el principio de libertad de pactos (artículo 1255 del Código Civil), tanto en cuanto a las condiciones del servicio mayorista como sobre el contenido del acuerdo.

Por otro lado, estos contratos también disponen de un carácter jurídico-público, debido a la obligatoriedad de negociar y pactar la interconexión o de facilitar el acceso a estas y a sus recursos asociados bajo los principios de libertad de pactos, siguiendo los condicionantes dispuestos en la normativa sectorial - conforme disponen los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LGTel y el artículo 22 del Reglamento de Mercados -, bajo la posible intervención justificada de esta Comisión, a petición de cualquiera de las partes implicadas o de oficio.

2. En todas las ofertas de referencia de servicios de acceso a redes y de interconexión reguladas al operador con PSM, se incluye un contrato-tipo en el que se detallan, entre otras cláusulas, las relativas a la condición de operador que han de reunir ambas partes contratantes, sobre las obligaciones que asume cada parte y las relacionadas con la facturación y pago de los servicios objeto de contrato, los mecanismos de aseguramiento de pago, como avales y sistemas de prepago, y la suspensión o interrupción definitiva de los servicios prestados.
3. Durante la negociación de los acuerdos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes no sujetos a regulación ex ante, es útil para la relación contractual que los operadores recogidos en el primer apartado detallan cláusulas similares a las establecidas en los contratos-tipo de las ofertas de referencia reguladas por este organismo y que se aseguren de que la otra parte del contrato disponga de la condición de operador.

En concreto, los operadores deben pactar cláusulas claras que prevean las consecuencias que pueden derivarse del retraso continuado o el impago de una o más facturas (suspensión del servicio o desconexión de las redes y resolución del contrato), y que establezcan mecanismos de aseguramiento de los pagos (avales bancarios o sistemas de prepago) y/o planes de pagos alternativos, que permitan al operador deudor afrontar el pago de los servicios contratados, si así le fuera posible.

---

### **Tercero.- Sobre los conflictos de impagos de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes**

1. En caso de que una de las partes firmantes de un contrato de servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes no cumpla con sus obligaciones de pago de los servicios contratados, agotados ya los mecanismos de aseguramiento de los pagos que hubieran pactado, la otra parte podrá solicitar la intervención de la CNMC para que resuelva sobre el cese anticipado de los servicios de acceso o interconexión prestados.

La importancia de que en este tipo de conflictos entre operadores intervenga la CNMC radica en la trascendencia que tiene, para el fomento de la competencia efectiva en los mercados de comunicaciones electrónicas, el garantizar el justo equilibrio entre los legítimos intereses de las partes y la interoperabilidad de los servicios, así como defender los intereses de los usuarios finales del operador afectado por la posible desconexión de las redes o el cese definitivo de los servicios; ello en cumplimiento de los objetivos que ha de perseguir este organismo según lo dispuesto en el artículo 3.k) de la LGTel.

2. No obstante lo anterior, los operadores deberán tener en cuenta que la CNMC no dispone de habilitación competencial para pronunciarse sobre cuestiones patrimoniales o de carácter privado, como (i) la compensación de los impagos de los servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes con las devoluciones de las fianzas previamente constituidas o las penalizaciones devengadas por los operadores de acceso, debido a los retrasos o interrupciones injustificadas de esos mismos servicios, (ii) la propia resolución del acuerdo, e (iii) instar al pago de cantidades.

Las cuestiones conflictivas puramente patrimoniales o civiles, que no afectan al correcto funcionamiento del mercado o al modo en que las partes se relacionan en un entorno regulado, deben ser planteadas en sede judicial.

3. En caso de que quede acreditado el impago por una de las partes de los servicios mayoristas contratados de acceso e interconexión a redes, tanto en los conflictos por impago de servicios regulados como no regulados, esta Comisión considera desproporcionado que la operadora acreedora tenga la obligación de seguir subvencionando los servicios a un operador que incumple sus obligaciones de pago de forma continuada, siendo oportuno autorizar el cese de la prestación de los servicios, al confirmarse que la concurrencia de esta circunstancia es una causa general de extinción del contrato pactado.

Antes de autorizar el cese de los servicios, esta Comisión analizará que no concurren otras razones de interés jurídico-público o de mantenimiento de la

competencia que aconsejen salvaguardar el acceso o la interconexión de redes, como que haya alternativas en el mercado que permitan al operador deudor pactar tales servicios con otros operadores y que este haya tenido tiempo para negociar una modificación de precios o un contrato con un tercer operador.

4. La CNMC relaciona la interrupción definitiva de los servicios con la previa comunicación que debe realizar el operador deudor a sus clientes, sobre la finalización de la prestación del servicio minorista, con un mes de antelación a ésta, con el objeto de que tales usuarios finales puedan valorar y decidir con cierto margen de tiempo la contratación de los servicios con otro operador de telecomunicaciones, solicitando la portabilidad de su número, o rescindiendo el contrato, sin perjuicio de su derecho a solicitar el cambio de operador de su numeración durante el plazo de un mes después de la fecha de la rescisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70.2 de la LGTel y 9.3 de la Carta de derechos del usuario.

#### **Cuarto.- Sobre el procedimiento seguido por la CNMC para resolver los conflictos entre operadores en materia de impagos de los servicios mayoristas de acceso e interconexión a redes**

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la de la LCNMC, los principios y normas que regulan el procedimiento administrativo general, de conformidad con lo dispuesto en la LPAC y de la LRJSP, son de aplicación supletoria a lo dispuesto en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión.
2. En el sector y los mercados de comunicaciones electrónicas, la CNMC ha de atender a los plazos específicos que establece la LGTel. En concreto, el artículo 28.2 de esta Ley dispone que la resolución que dicte la CNMC en los procedimientos de conflicto deberá adoptarse en el plazo de cuatro meses desde la recepción de toda la información.
3. Los operadores que sufran el impago de los servicios de acceso e interconexión prestados a otro operador pueden interponer un conflicto ante la CNMC si, de conformidad con lo estipulado en el contrato, el operador no hiciera frente a sus pagos (en su caso, vencido ya el posible aval constituido o incumplido el sistema de prepago pactado) y se considerara procedente el cese o corte de los servicios mayoristas contratados para evitar aumentar la deuda impagada. Las ofertas de referencia introducen en ocasiones algunas especificidades al respecto.

Junto a su escrito de interposición de conflicto de acceso, los operadores deberán aportar, al menos, toda la información que acredite: (i) la facturación de los servicios prestados y afectados por el impago, (ii) el impago de las facturas por el operador deudor, (iii) las comunicaciones o negociaciones mantenidas entre ambos, en cumplimiento de lo pactado en el acuerdo o con el objeto de requerir o facilitar el pago de los servicios al operador deudor, así como (iv) cualquiera otra información que justifique la solicitud de cese o corte de los servicios.

Junto con la interposición del conflicto, el operador acreedor podrá solicitar la adopción de medidas provisionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la LPAC. Este tipo de medidas también podrán ser adoptadas de oficio si la CNMC lo estimase conveniente para asegurar el resultado de la resolución que pudiera recaer.

4. La Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA)<sup>50</sup> comunicará a ambos operadores el inicio del procedimiento de conflicto de acceso e interconexión. Con el objeto de tramitar con mayor celeridad estos procedimientos de conflicto, en esta comunicación se informará de la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni puedan ser tenidos en cuenta para su resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el operador que haya interpuesto el conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.4 de la LPAC.

También se informará de que, en ese caso, se propondrá a la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC que dicte resolución autorizando el cese automático en la prestación de los servicios mayoristas prestados, a la luz de la información aportada sobre el impago existente.

Junto con la comunicación de inicio del procedimiento al operador que ha impagado los servicios, se le enviará una copia del escrito de interposición del conflicto y se le otorgará un plazo de 10 días para efectuar alegaciones -o de 5 días, en caso de acordarse la tramitación de urgencia- y se efectuarán los requerimientos de información pertinentes.

5. En caso de observarse la concurrencia de razones de interés público, de conformidad con el artículo 33 de la LPAC, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de

---

<sup>50</sup> La DTSA detenta las facultades de instrucción de los procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 de la LCNMC y 21 de su Estatuto Orgánico.

urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario.

6. Ante esta comunicación, el operador deudor tendrá que valorar si efectúa el pago de las facturas debidas o acepta su imposibilidad de continuar contratando los servicios al operador de acceso, consintiendo el corte o cese de estos<sup>51</sup>, con el objetivo de impedir que siga acumulándose más deuda que le pueda ser reclamada por el otro operador, salvo que tenga motivos o intereses legítimos que justifiquen su conducta y así los acredite ante esta Comisión.
7. Tanto el operador deudor como el acreedor podrán negociar un acuerdo de pago de los servicios o de rescisión del contrato de servicios. En cualquier momento anterior al trámite de audiencia<sup>52</sup> cualquiera de los operadores podrá comunicar a la CNMC dicho acuerdo y solicitar (i) el desistimiento del conflicto por pago de los servicios debidos o por acuerdo de un plan de pagos de las facturas objeto de controversia; (ii) la constitución por el operador deudor de avales o sistemas de prepago que aseguren los pagos debidos y futuros; o (iii) la conformidad del operador deudor con el corte de los servicios debido a su imposibilidad para seguir pagándolos.
8. Si el operador que interpuso el conflicto presentara su desistimiento, la CNMC comunicará a la otra parte dicha solicitud para que alegue lo que considere oportuno. En caso de que no se instase la continuación del procedimiento por existir intereses terceros, la cuestión suscitada no entrañase interés general y no fuera necesario sustanciarla para su definición o esclarecimiento, la CNMC aceptará el desistimiento y resolverá el procedimiento declarándolo concluido (artículo 94 de la LPAC).
9. En caso de que el operador deudor acredite el pago de las cantidades debidas, el acuerdo de un plan de pagos o la constitución de avales o sistemas de prepago que garanticen el pago de la deuda pendiente y de las facturas futuras, la CNMC podrá declarar concluido el procedimiento por desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento (artículo 21.1 de la LPAC), salvo que existan otras circunstancias a tener en cuenta.
10. El procedimiento también podría resolverse sin previo trámite de audiencia, por desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, en caso de que el operador deudor mostrara su conformidad con la solicitud de corte de los servicios del operador de acceso o interconexión.

---

<sup>51</sup> El operador siempre puede valorar la contratación de esos mismos servicios a otro operador de acceso, si ello le fuera posible.

<sup>52</sup> De acuerdo con lo previsto en los artículos 53 y 76 de la LPAC.

- 
11. Finalmente, si el conflicto entre los operadores no pudiera resolverse anticipadamente al trámite de audiencia, por pacto entre las partes o como consecuencia de la actuación proactiva del operador deudor asegurando las deudas o mostrando su conformidad con el corte de los servicios, las conclusiones derivadas de la instrucción del procedimiento serán sometidas a trámite de audiencia, dando a los operadores la oportunidad de que aleguen lo que consideren conveniente. La resolución de la CNMC que ponga final al procedimiento de conflicto tendrá en cuenta dichas alegaciones.

-----

---

## **ANEXO – RESOLUCIONES DE LA CNMC EN CONFLICTOS DE SUSPENSIÓN O CESE DE SERVICIOS MAYORISTAS POR EL IMPAGO DE TALES SERVICIOS**

1. Resolución de 5 de marzo de 2015, por la que se pone fin al conflicto de acceso interpuesto por Jazz Telecom, S.A.U contra Gestión de Servicios en Telecomunicaciones Aplicadas, S.L.U, por el que solicita autorización para resolver el contrato vigente entre ambas entidades. (CNF/DTSA/843/14).
2. Resolución de 17 de marzo de 2015 por la que se pone fin al conflicto de acceso interpuesto por Telefónica de España, S.A contra Desarrollo de la Tecnología de las Telecomunicaciones, S.C.A, por el que solicita la autorización para la resolución de los contratos de acceso al bucle de abonado vigentes entre ambas entidades (CNF/DTSA/1237/13).
3. Resolución de 8 de octubre de 2015 por la que se resuelve el conflicto planteado por Jazz Telecom, S.A.U contra Sea Sun Telecomunicaciones, S.L, en relación con el cese en la prestación de servicios mayoristas y rescisión del contrato suscrito entre ambas compañías (CFT/DTSA/1720/14).
4. Resolución de 28 de abril de 2016 por la que se declara concluso, por desistimiento del solicitante, el procedimiento relativo al conflicto interpuesto por Jazz Telecom, S.A. (actualmente Orange Espagne, S.A.U) para la suspensión de servicios y rescisión del contrato suscrito con Green Servicios 2007, S.L.U. (CFT/DTSA/017/15).
5. Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U a cesar la prestación de servicios y rescindir el contrato mayorista suscrito con Citycall Telecomunicaciones, S.L. (CFT/DTSA/015/15).
6. Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U a cesar la prestación de servicios y rescindir el contrato mayorista suscrito con Infinity Connect, S.L.(CFT/DTSA/016/15).
7. Resolución de 12 de mayo de 2016 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U a cesar la prestación de servicios y rescindir el contrato mayorista suscrito con Teleminutos, S.L. (CFT/DTSA/018/15).
8. Resolución de 29 de septiembre de 2016 por la que se declara concluso, por desistimiento del solicitante, el procedimiento relativo al conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A. para la suspensión de servicios y rescisión del contrato suscrito con Elecom Trade, S.L (actualmente Olivenet Networks, S.L.) (CFT/DTSA/010/16).
9. Resolución de 4 de mayo de 2017 del conflicto por la que se autoriza a Orange Espagne, S.A.U a cesar la prestación de servicios mayoristas a Vecindario Online, S.L. (CFT/DTSA/034/16).

10. Resolución de 21 de junio de 2017 del conflicto entre Orange Spagne, S.A.U y Ocean´s Network, S.L. por la solicitud de autorización para cesar en la prestación de servicios mayoristas (CFT/DTSA/051/16).
11. Resolución de 1 de febrero de 2018 del conflicto entre Orange Spagne, S.A.U e Internet Xpress, S.L. por el que solicita la autorización para cesar en la prestación de servicios mayoristas (CFT/DTSA/016/17).
12. Resolución de 25 de abril de 2018 del conflicto interpuesto por Telefónica de España, S.A. contra Ocean´s Network, S.L. por el que solicita la autorización para cesar en la prestación de servicios mayoristas y resolver los contratos suscritos entre ambos (CFT/DTSA/029/17).
13. Resolución de 27 de septiembre de 2018 del conflicto entre Orange Spagne, S.A.U y Ocean´s Network, S.L. por el que solicita la autorización para cesar en la prestación de los servicios mayoristas (CFT/DTSA/018/18).
14. Resolución de 13 de noviembre de 2019 del conflicto de interconexión interpuesto por Orange Espagne, S.A. contra Infovoip, S.L. por el impago por parte de ésta de una factura correspondiente al servicio de interconexión prestado (CFT/DTSA/067/18).
15. Resolución de 4 de febrero de 2020, relativa al conflicto interpuesto por Devandhost, S.L contra Tele Alhama, S.L. sobre la suspensión del servicio por impago de los servicios de telecomunicaciones (CFT/DTSA/050/19).
16. Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A por la que interpone un conflicto contra Lleida Wifi Networks, S.L. por impago de servicios (CFT/DTSA/032/20).
17. Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A. por la que interpone un conflicto contra Hola Wifi Comercializadora, S.L. por impago de servicios (CFT/DTSA/033/20).
18. Resolución de 8 de octubre de 2020 del conflicto entre Xtra Telecom, S.A. y Canal Don Benito, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/173/19).
19. Resolución de 15 de octubre de 2020 por la que se declara concluso por desistimiento el procedimiento relativo al conflicto presentado por Xtra Telecom, S.A. y Xfera Móviles, S.A.U. contra Cablemula Networks, S.Coop (CFT/DTSA/030/20).
20. Resolución de 22 de octubre de 2020 del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A contra Flexnet Telecom Group, S.L en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados a este operador (CFT/DTSA/029/20).
21. Resolución de 15 de abril de 2021 del conflicto entre Xtra Telecom, S.A., Masmovil Telecom 3.0, S.A. y Masmovil Ibercom, S.A. contra Minute Media 21, S.L. en

- relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por los tres primeros (CFT/DTSA/031/20).
22. Resolución de 3 de junio de 2021 del conflicto entre Suma Operador de Telecomunicaciones, S.L.U y Oniti Telecom, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/191/20).
  23. Resolución de 28 de octubre de 2021 del conflicto entre Suma Operador de Telecomunicaciones, S.L.U y Bluephone, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/106/21).
  24. Resolución de 9 de junio de 2022 del conflicto interpuesto por Procono, S.A. contra Devandhost, S.L., en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/216/21)
  25. Resolución de 22 de diciembre de 2022 del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A.U. contra Ciberóptima, S.L., en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/217/22)
  26. Resolución de 22 de diciembre de 2022 del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A.U. contra Don Joan Grau Ferri en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/112/22)
  27. Resolución de 12 de enero de 2023 del conflicto interpuesto por Xfera Móviles, S.A.U. contra Wifisanctipetri, S.L.U., por el cese en la prestación de servicios por impago (CFT/DTSA/061/22)
  28. Resolución de 12 de enero de 2023 del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A.U. contra Fibra Óptica Andalucía, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/254/22)
  29. Resolución de 27 de abril de 2023 del conflicto interpuesto por Xfera Móviles, S.A.U. contra Suvoz Global Services S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/038/22)
  30. Resolución de 25 de mayo de 2023 del conflicto interpuesto por Xtra Telecom, S.A.U. contra telecomunicaciones el Vergel, S.L. en relación con el impago de los servicios mayoristas prestados por el primero (CFT/DTSA/287/22)