



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**D. JAIME ALMENAR BELENGUER**, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por el Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### CERTIFICA:

Que en la sesión nº 37/05 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 20 de octubre de 2005, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el que se aprueba la:

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PERÍODO DE INFORMACIÓN PREVIA INICIADO COMO CONSECUENCIA DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR “PEOPLETEL, S.A.” CONTRA “VOZ TELECOM SISTEMAS, S.L.” Y “ADVENTO NETWORKS, S.L.L.” POR UTILIZACIÓN DE NUMERACIÓN GEOGRÁFICA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VOZ SOBRE IP**

### HECHOS

**PRIMERO.-** Con fecha 15 de abril de 2005, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión, escrito presentado por el representante legal de la entidad “PEOPLETEL, S.A.” (en adelante PEOPLETEL) mediante el que pone de manifiesto determinados comportamientos de las entidades “VOZ TELECOM SISTEMAS, S.L.” y “ADVENTO NETWORKS, S.L.L.” (en adelante, VOZ TELECOM Y ADIPTEL respectivamente), que podrían vulnerar la normativa vigente en relación con la utilización de numeración geográfica para la prestación de servicios de Voz sobre IP (en adelante, VoIP).

En concreto, PEOPLETEL manifiesta que VOZ TELECOM y ADIPTEL ofrecen a través de publicidad por Internet la posibilidad de acceder a numeración geográfica vinculada al servicio de VoIP.

De un lado, *“en la página web de Voz Telecom se permite elegir el número provincial que se quiera con independencia del lugar territorial donde se*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*encuentre el cliente”, de otro, “la página web de Adiptel ofrece el alta en telefonía IP con un número geográfico”.*

Entiende PEOPLETEL que al tratarse de VoIP no se debería estar proporcionando numeración geográfica, por lo que esta Comisión debería realizar las actuaciones oportunas a fin de hacer aplicar la normativa vigente. Asimismo, acompaña a su denuncia copias en papel de extractos de las páginas web de las entidades denunciadas para acreditar la oferta de numeración geográfica para la prestación de estos servicios.

**SEGUNDO.-** Mediante escritos del Secretario de esta Comisión de fecha 21 de abril de 2005, se comunicó a VOZ TELECOM y a ADIPTTEL la apertura de un periodo de información previa en relación con la denuncia presentada y se les requirió una descripción detallada del servicio de VoIP al que se refería la denuncia presentada.

**TERCERO.-** Con fecha 10 de mayo de 2005, ADIPTTEL presentó escrito de alegaciones, en el que manifiesta que el servicio que presta consiste en dar la posibilidad de recibir llamadas procedentes de la Red Telefónica Básica *“para tener mediante VoIP una línea más equiparable a cualquiera otra tradicional”*, en cuanto al nomadismo, o posibilidad de acceder al servicio (producir y recibir llamadas) desde distintos lugares pero a través del mismo número, ADIPTTEL señala que únicamente ofrece el servicio de numeración geográfica dentro del ámbito del distrito geográfico telefónico.

**CUARTO.-** Con fecha 23 de mayo de 2005, VOZ TELECOM presentó escrito de alegaciones manifestando que el servicio que presta bajo el nombre comercial de *“miVoz.net”* es un servicio telefónico sobre redes de datos en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público.

En su escrito de alegaciones, Voz Telecom manifiesta que el servicio que presta no puede asimilarse al servicio telefónico disponible al público (STDP) puesto que, entre otras razones, requiere un acceso de banda ancha, no permite el encaminamiento a servicios de emergencia y no ofrece garantías de calidad. Por tanto, debe calificarse de forma general como un *“servicio de comunicaciones electrónicas”*.

Voz Telecom indica que ha establecido dos acuerdos de recogida de tráfico con dos operadores nacionales debidamente autorizados. Estos operadores tienen *“reservado”* para Voz Telecom un rango de numeración geográfica, con el fin de poder encaminar las llamadas entrantes con destino a los clientes del servicio de Voz Telecom. Sin embargo, Voz Telecom asegura que no facilita en ningún momento a sus clientes numeración geográfica (ni cualquier otra numeración E.164), sino una *“dirección SIP”* dentro de la red IP. Esta *“dirección SIP”* se construye de manera unívoca a partir del número geográfico reservado



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

según el formato [numerogeografico@voztele.com](mailto:numerogeografico@voztele.com). Esta traducción se realiza de manera automática en los gateway de Voz Telecom, siendo transparente para el usuario llamante que únicamente debe marcar el número geográfico asociado.

De esta forma, cuando un usuario de la red telefónica convencional desee llamar a un cliente del servicio de Voz Telecom, marcará el número geográfico “reservado” asociado al cliente de Voz Telecom. El operador asignatario del número enviará la llamada al gateway de voz Telecom, donde la llamada será transformada a protocolo IP y donde se determinará la “dirección SIP” de destino a partir del número geográfico llamado. A continuación la llamada será redirigida en función de la ubicación de la dirección SIP en la red IP.

En este sentido, Voz Telecom manifiesta que, al no facilitarse al usuario numeración geográfica alguna, las llamadas pueden redirigirse hacia la localización en la red IP del cliente del servicio miVoz.net, con independencia del número geográfico utilizado para efectuar esta redirección. En opinión de Voz Telecom, la tarificación aplicada al usuario llamante no sufre ninguna variación respecto a una llamada a la red telefónica convencional, abonando en todo caso la tarifa asociada al área geográfica para la que esté adjudicado el número geográfico reservado a Voz Telecom.

**QUINTO.-** Mediante escrito del Secretario de fecha 30 de mayo de 2005, se requirió a los denunciados para que facilitasen la identidad de los operadores que les proporcionan la numeración geográfica que permite su posterior encaminamiento a sus direcciones SIP, así como qué números se están utilizando para la citada finalidad.

**SEXTO.-** Con fecha 15 y 22 de junio, ADIPTTEL y VOZ TELECOM, respectivamente, remitieron la contestación al requerimiento señalado en el apartado anterior, informando de los operadores que le proveían de numeración para la prestación del servicio de VoIP.

**SÉPTIMO.-** La entidad **VOZ TELECOM** figura inscrita en el Registro de operadores de esta Comisión como prestadora de los servicios de comunicaciones electrónicas de:

- Servicio telefónico sobre redes de datos en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público.
- Servicio de transmisión de datos disponibles al público.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**OCTAVO.-** La entidad **ADIPTEL** ha notificado la prestación de los siguientes servicios de establecimiento de red y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas:

- Servicio telefónico sobre redes de datos en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público.
- Servicios de transmisión de datos disponibles al público
- Explotación de una red pública de comunicaciones electrónicas.
- Reventa del servicio telefónico fijo.
- Reventa del servicio telefónico móvil.

A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### **PRIMERO.- Calificación del escrito presentado por PEOPLETEL, S.A.**

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante RJPAC) establece que la denuncia es una de las formas de provocar el acuerdo de inicio de oficio de un procedimiento administrativo; sin embargo, no recoge una definición concreta de lo que debe entenderse por “denuncia”. Es el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento Sancionador, aplicable a los procedimientos sancionadores tramitados por esta Comisión, el que delimita este concepto al establecer que:

*“A efectos del presente Reglamento, se entiende por (...):*

*d) denuncia: el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa”.*

Las actuaciones previas objeto de la presente Resolución se iniciaron con motivo del escrito presentado ante esta Comisión por la entidad Peopletel, S.A.

En el citado escrito, el denunciante fundamenta su solicitud de intervención en que determinados comportamientos de las entidades VOZ TELECOM y



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ADIPTTEL podrían constituir, infracciones al régimen legal previsto en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante LGTel).

En concreto, PEOPLETEL manifiesta que en las páginas web de las entidades VOZ TELECOM y ADIPTTEL se ofrece la prestación de servicios de telefonía de VoIP a través de números geográficos, lo que, a su juicio, podría constituir un incumplimiento de las normas que rigen la prestación de este tipo de servicios.

En definitiva, el escrito de PEOPLETEL denuncia posibles incumplimientos por parte de VOZ TELECOM y ADIPTTEL, de la normativa en vigor en materia telecomunicaciones, en concreto en relación con la utilización de la numeración.

Ha de calificarse, por tanto, el escrito referido como denuncia a fin de examinar, teniendo en cuenta las alegaciones presentadas durante el trámite de actuaciones previas abierto al amparo del artículo 69.2 de la LRJAPC y 12 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, si procede iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

### **SEGUNDO.- Competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.**

Para poder determinar la habilitación competencial de esta Comisión en el marco del presente expediente, ha de analizarse si la conducta descrita en el escrito de denuncia presentado por PEOPLETEL puede considerarse una conducta sancionable por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Según pone de manifiesto la entidad denunciante, VOZ TELECOM Y ADIPTTEL podrían haber incurrido en algún incumplimiento de la normativa en vigor en materia de telecomunicaciones, en concreto en relación con la utilización de la numeración geográfica para la prestación del servicio de VoIP con "nomadismo".

Entre las funciones atribuidas a la Comisión en relación con las materias reguladas en la LGTEL, el artículo 48.3 letra j) de dicha norma establece que corresponderá a la Comisión *"el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta Ley"*.

A este respecto, el artículo 58 de la LGTEL establece que la competencia sancionadora corresponde:

- a) *"A la comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 53, infracciones graves tipificadas en el párrafo p) y, en el ámbito*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*material de su actuación, en el párrafo q) de artículo 54, e infracciones leves tipificadas en el párrafo d) del artículo 55, respecto de los requerimientos por ella formulados”.*

Por su parte, entre las infracciones tipificadas en el artículo 53 de la LGTEL, cuya sanción corresponde, en su caso, al Consejo de la Comisión, la letra s) tipifica como infracción muy grave *“el incumplimiento grave o reiterado por los operadores de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas”* y la letra w) califica, también, como infracción muy grave *“el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados”*.

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que esta Comisión tiene competencia para conocer sobre la denuncia presentada por PEOPLETEL en relación con la supuesta comisión, por parte de VOZ TELECOM y ADIPTTEL de acciones que pueden derivar en infracciones administrativas de las tipificadas en el artículo 53, apartados s) o w) de la LGTel.

### TERCERO.- Análisis de la regulación del servicio de voz sobre IP

#### III.1. Consideraciones generales

El servicio VoIP consiste en la transmisión de voz a través de la red de Internet, conmutándola en paquetes de datos. A diferencia de la red convencional, red telefónica conmutada (RTC), en la que se utiliza una línea dedicada al servicio telefónico, en el servicio de VoIP la transmisión de voz se realiza a través de una red de datos en la que éstos confluyen con la voz digitalizada y paquetizada.

Aunque el desarrollo de la tecnología de VoIP comenzó hace años, no ha sido hasta la popularización de los accesos a Internet y la generalización de la banda ancha, cuando ha alcanzado un verdadero desarrollo que la hacen competir con el servicio telefónico a través de la RTC, y sobre todo con la aparición de la posibilidad de prestar el servicio en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público. Han surgido, por ello, problemas regulatorios a los que deben darse solución.

Las redes soportadas mediante tecnología IP (protocolo Internet) tienen una mayor potencialidad y flexibilidad para ofrecer además de las facilidades asociadas al servicio telefónico fijo tradicional, otras como la posibilidad de movilidad (en el sentido de conexión de acceso a la red desde otros puntos de red geográficamente distantes), el acceso a Internet directo o la provisión de





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicios multimedia. La dirección de red real utilizada internamente por el operador para encaminar una llamada a un abonado a un servicio como el descrito, no sería el número geográfico asignado y asociado como “número del abonado particular” sino una dirección IP, la cual estaría asociada en cada momento a un número geográfico que identificaría el punto de terminación de red de la línea fija donde se conecta el abonado, que puede coincidir o no con el número del abonado, cuando éste se encuentra en una ubicación fija distinta (movilidad). Por ello, la numeración geográfica hace aquí una función de numeración “ficticia” ya que se puede decir que es traducida a una dirección IP.

En cuanto a las características diferenciadoras del mismo, esta Comisión ha destacado las siguientes<sup>1</sup>:

- Servicio de comunicaciones electrónicas, potencialmente nómada.
- Interoperable con los servicios telefónicos tradicionales (STDP).
- Telefonía vocal y multimedia.
- Necesidad de banda ancha (módem-ADSL o módem-cable).

### **III.2. Uso de la numeración para la prestación del servicio de voz sobre IP, antecedentes y situación actual**

El supuesto incumplimiento que plantea, en su escrito, PEOPLETEL se concreta en el uso de la numeración geográfica para la prestación de los servicios de VoIP. En el momento de presentación de la denuncia, nos encontramos con que, de un lado, por ser un servicio en plena expansión, no tenía asignado numeración propia y, de otro, con que carecía de una completa regulación de diversos elementos específicos de la VoIP, como posibilidad de nomadismo o portabilidad de la numeración.

Con la aprobación de la *“Resolución de 30 de junio de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se atribuyen recursos públicos de numeración al servicio telefónico fijo disponible al público y a los servicios vocales nómadas, y se adjudican determinados indicativos provinciales”* (en adelante, Resolución de 30 de junio de 2005), se produce un cambio significativo en la regulación de los servicios de VoIP, y, concretamente en relación con la asignación y uso de numeración y la facultad de nomadismo de tales servicios, que se examinará más adelante.

PEOPLETEL denuncia la prestación del servicio utilizando presuntamente la numeración geográfica que no le ha sido atribuida por el Plan nacional de numeración telefónica y, asimismo, la utilización de esa numeración “con

<sup>1</sup> Resolución de 31 de marzo de 2005 (expediente 2005/245).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*independencia del lugar territorial donde se encuentre el cliente”, en referencia al denominado “nomadismo” o posibilidad de acceder al servicio (producir y recibir llamadas) desde distintos lugares pero a través del mismo número.*

En relación con la prestación del servicio de VoIP utilizando numeración geográfica, dado el desarrollo de la regulación hasta la aprobación de la Resolución de 30 de junio de 2005, la Comisión había autorizado la posibilidad de usar la citada numeración, fijando determinados límites en su utilización. En concreto, mediante Resolución del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 31 de marzo de 2005 (Expediente MTZ 2004/1950, “Resolución relativa a la modificación de uso de la numeración geográfica asignada a TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.”) se autorizó la modificación del uso de los rangos de numeración geográfica previamente asignados a Telefónica de España, S.A.U. para el servicio telefónico disponible al público, para un servicio de comunicaciones electrónicas de voz sobre IP, con nomadismo limitado al distrito telefónico asociado y que debía ser interoperable con el servicio telefónico disponible al público, fijo y móvil, así como con otros servicios similares de operadores inscritos en el Registro de Operadores de la CMT.

Anteriormente, esta Comisión, en su Resolución de 27 de noviembre de 2003<sup>2</sup>, había asignado a BT IGNITE ESPAÑA, S.A. una numeración geográfica para la prestación de el servicio telefónico disponible al público sobre una red IP, justificándolo en el papel que las nuevas tecnologías pueden jugar en el desarrollo de la competencia, la prestación de más y mejores servicios y el potencial abaratamiento de los mismos con respecto a las tecnologías tradicionales, teniendo en cuenta el fomento de la neutralidad tecnológica. Por otro lado, se valoró el hecho de no disponer de numeración adicional para identificar el servicio de telefonía prestado sobre redes de diferente tecnología, circunstancia que podría complicar el despliegue de una nueva tecnología y los posibles beneficios para los usuarios y para la competencia en general, y se obligó al operador a renunciar a ofrecer movilidad y a garantizar un determinado nivel de calidad en el servicio, entre otros aspectos.

Como se apuntó anteriormente, la situación ha dado un giro radical a raíz de la aprobación de la Resolución de 30 de junio de 2005. En esta norma, se definen los servicios vocales nómadas como *“aquellos servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público que ofrecen comunicaciones vocales bidireccionales en tiempo real desde puntos de acceso a los que los usuarios pueden conectarse de forma remota y permiten tanto el establecimiento como la recepción de llamadas, pudiendo incluir suplementariamente otro tipo de capacidades, como la de comunicación multimedia”*. Este concepto coincide

---

<sup>2</sup> Expediente DT 2002/1153, “Resolución sobre la solicitud BT IGNITE ESPAÑA, S.A., de numeración geográfica para servicios de Voz sobre IP”.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

con el servicio de VoIP, y que figura recogido en el Registro de Operadores bajo la denominación de *“telefonía vocal multimedia nómada sobre IP”*.

En la mencionada resolución, se atribuyen los siguientes recursos públicos de numeración a los servicios vocales nómadas:

- Numeración geográfica: que comenzará por la cifra 8 y que se proveerán desde puntos de acceso asociados al distrito telefónico que corresponda a la numeración utilizada.
- Numeración no geográfica: el apartado sexto de la resolución atribuye el código 51, coincidente con las dos primeras cifras del número nacional (cifras NX), a los servicios vocales nómadas. Los servicios prestados a través de este código se proveerán desde puntos de acceso asociados al conjunto del territorio nacional.

La nueva regulación otorga el derecho a obtener los citados recursos de numeración a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público que hayan notificado a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones su intención de prestar servicios vocales nómadas. En consecuencia, tanto VOZ TELECOM, como ADIPTTEL, en cuanto que operadores de comunicaciones electrónicas deberán comunicar a la CMT su intención de prestar un *“servicio vocal y multimedia nómada sobre banda ancha interoperable con el servicio telefónico disponible al público”* (que se corresponde con el “servicio vocal nómada” de la Resolución de 30 de junio de 2005), así como la numeración correspondiente al citado servicio en el plazo máximo de 3 meses, a contar desde el 19 de agosto de 2005 (día de entrada en vigor de la resolución), de conformidad con el apartado noveno, que fija dicho plazo para la adaptación de los operadores a lo dispuesto en la Resolución de 30 de junio de 2005.

Asimismo, los operadores deberán tener en cuenta el cumplimiento de los siguientes requisitos asociados a la prestación del servicio de VoIP que determina el apartado octavo:

1. *Los abonados deberán disponer de domicilio legal dentro del ámbito geográfico desde el que se provea el acceso al servicio, dependiendo del tipo de numeración utilizada acreditarlo ante su operador como requisito necesario para la contratación del servicio.*
2. *Los operadores encaminarán gratuitamente las llamadas al número 112 al centro de atención que corresponda al domicilio de contratación del abonado.*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

3. *Los operadores incluirán en los contratos de abono la información relativa a las capacidades, modo de acceso y operación del servicio, en particular en lo relativo a las llamadas de emergencia, indicando además de forma clara y fácilmente inteligible que se trata de un servicio diferenciado del servicio telefónico disponible al público y la s limitaciones que presenta respecto a éste.*

### **CUARTO.- Valoración de las actuaciones practicadas en el período de información previa a los efectos de la apertura o no de un procedimiento sancionador por esta Comisión.**

Como ha manifestado reiteradamente esta Comisión, el trámite de información previa responde a razones elementales de prudencia, tratando de evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de un procedimiento que nunca debió iniciarse por carecer de base suficiente. Lo anterior cobra aun más importancia en el caso de los procedimientos sancionadores por cuanto éstos inciden directamente en el ámbito moral de la persona imputada.

Además, ha de tenerse en cuenta que las diligencias previas a la eventual apertura de un procedimiento son de carácter facultativo y no constituyen ni forman parte del procedimiento propiamente dicho, sino que aparecen como un antecedente del mismo cuya omisión no constituye vicio de procedimiento alguno.

En el presente caso, atendiendo a la naturaleza de los hechos denunciados, para determinar si existen indicios de la existencia de las conductas tipificadas en los citados apartados s) y w) del artículo 53 de la LGTel, es necesario identificar la actividad realizada por VOZ TELECOM y ADIPTTEL. Esto es, analizar si VOZ TELECOM y ADIPTTEL estaba explotando redes o prestando servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones distintas a las establecidas en la normativa que regula estas actividades o incumpliendo las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración.

En concreto se acusa a VOZ TELECOM y a ADIPTTEL de estar prestando el servicio de comunicaciones electrónicas de voz sobre IP a través de numeración geográfica y con nomadismo lo que podría resultar contrario a la vigente normativa en materia de condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y de uso de numeración telefónica.

El Tribunal Supremo, dentro de su reiterada línea jurisprudencial según la cual, los principios del Derecho penal son, con determinados matices, los principios que deben regir la actividad sancionadora de la Administración, señala como uno de los informadores de tal actividad el principio de legalidad consagrado en



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

el artículo 25.1 de la Constitución Española. A tal efecto, en su Sentencia de 23 de junio de 2003 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª en el Recurso de Casación núm. 2829/2001 señala lo siguiente:

*“Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de legalidad del artículo 25.1 de la CE, en el ámbito de las sanciones administrativas, comporta una doble garantía: material, que se refiere a la ineludible necesidad de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; y formal, relativa al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones.*

*Sin embargo, en la LRJAP y PAC cabe diferenciar el principio de legalidad, referido a la necesaria cobertura legal de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (art. 127.1), y el principio de tipicidad, que comporta la exigencia de una suficiente previsión normativa de infracciones y sanciones (art. 129.1), además de contemplar por separado la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras (art. 128).” (el subrayado es nuestro).*

En el supuesto que nos ocupa, una vez determinado que tanto VOZ ELECOM como ADIPTTEL utilizaban numeración geográfica para la prestación del servicio vocal nómada en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público, se hace necesario comprobar, por un lado, si los hechos denunciados pueden quedar subsumidos dentro alguno de los tipos infractores que, en relación con la explotación de redes de comunicaciones electrónicas, prevé la LGTel y, por otro, si existe cobertura legal de la potestad sancionadora (principio de legalidad) de esta Comisión para sancionar la supuesta infracción.

Según se ha argumentado anteriormente, el presunto incumplimiento vendría determinado por la utilización, por parte de VOZ TELECOM y ADIPTTEL, de numeración geográfica para la prestación del servicio vocal nómada en interoperatividad con el servicio telefónico disponible al público (VoIP).

Para la resolución de la cuestión planteada, debemos partir de las circunstancias regulatorias concretas del servicio. El servicio VoIP, con las características descritas en los apartados anteriores, constituye un servicio novedoso fruto de la evolución tecnológica y que, en consecuencia, carecía de un marco legal específico suficientemente definido, por lo que únicamente le eran de aplicación las condiciones generales aplicables a todos los tipos de servicios de comunicaciones electrónicas. Este *vacío normativo* se concretaba en la existencia de determinadas lagunas, como la falta de numeración telefónica específica necesaria para su prestación, lo que han *forzado* a los operadores a buscar soluciones que en ocasiones no se encontraban previstas en el marco normativo vigente.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Esta circunstancia ha sido implícitamente reconocida por la normativa actualmente en vigor, al establecerse, en el apartado noveno de la Resolución de 30 de junio de 2005, un periodo de carencia que permitirá que situaciones de hecho, como las que se han descrito, se encaucen en el nuevo marco.

La novedad viene igualmente acreditada por el hecho de que la primera inscripción de un operador como prestador del servicio vocal nómada, así como la primera asignación de numeración al citado servicio, limitando la movilidad al distrito telefónico, se produjo el 31 de marzo de 2005. El escrito de denuncia presentado por PEOPLETEL fue firmado el 6 de abril (con entrada en al CMT el 15 del mismo mes). Por tanto, en abril de 2005 el servicio de VoIP no tenía numeración atribuida ni una norma general que determinase las condiciones específicas mínimas de prestación de este nuevo tipo de servicio de comunicaciones electrónicas.

El artículo 16 de la LGTel prevé que se proporcionarán los números que se necesiten para la efectiva prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público. Esta previsión legal no ha sido cumplida, en relación con el servicio VoIP, hasta la Resolución de 30 de junio de 2005.

Las Directivas en materia de comunicaciones electrónicas y la propia LGTel establecen un sistema de autorización general que permite a los operadores la prestación de cualquier servicio de comunicaciones electrónicas, sin más requisito previo que la comunicación del mismo a la autoridad regulatoria. La falta o deficiente regulación de un servicio de comunicaciones electrónicas no puede constituir un obstáculo para el ejercicio de dicho derecho por los operadores.

En este sentido, el considerando 7 de la Directiva de Autorización<sup>3</sup> señala que *debe aplicarse el sistema de autorización menos gravoso posible al suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas con el fin de estimular el desarrollo de nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y de redes y servicios de comunicaciones paneuropeos y hacer posible que proveedores de servicios y consumidores se beneficien de las economías de escala del mercado único.*

Esta Comisión, dentro del marco y principios dispuestos por las Directivas de Comunicaciones electrónicas, encabezados por el de neutralidad tecnológica, dio una solución jurídica a una situación *de facto* encajando el nuevo servicio en el marco legal vigente en aquel momento.

---

<sup>3</sup> Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes servicios de comunicaciones electrónicas.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con los hechos denunciados, de prosperar la denuncia, se estaría sancionando la utilización de una numeración, imprescindible para la prestación del servicio de VoIP, cuando el marco legal no ofrecía a los operadores otra solución alternativa, es decir, una numeración propia para nuevo servicio.

Por otra parte, los hechos denunciados no pueden encuadrarse dentro de las infracciones tipificadas en los apartados s) o w) del artículo 53 de la LGTel debido a la inexistencia, en aquel momento, de limitaciones regulatorias en relación con los instrumentos (la numeración) necesarios para la prestación del servicio de continua referencia. No se puede considerar, por tanto, que existan indicios de incumplimiento de las condiciones establecidas para la prestación del servicio y para la utilización de la numeración a la que se refiere la denuncia.

Sin embargo, la valoración de los supuestos de hecho sería totalmente distinta si se hubieran producido a partir del 19 de agosto de 2005, fecha en la que entra en vigor la nueva resolución de la SETSI, a través de la que se dota al servicio de VoIP de numeración propia, lo que obliga a los operadores a ajustar su situación jurídica, tanto registral como en lo relativo a la numeración, a lo determinado por esa norma. Si los operadores de VoIP no notificaran a esta Comisión su intención de prestar un servicio *“telefonía vocal multimedia nómada sobre IP”* sí que estaríamos ante comportamientos supondrían indicios de una infracción de la regulación aplicable al mismo.

En consecuencia, tanto el denunciante, PEOPLETEL, como las entidades denunciadas, VOZ TELECOM y ADIPTTEL, deberán cumplir con la nueva regulación comunicando, en su caso, la prestación del servicio vocal nómada para su inscripción en el Registro de Operadores, y deberán solicitar, si lo estiman necesario, la correspondiente numeración y ajustarse a los requisitos fijados por la resolución mencionada.

En conclusión, por lo que se refiere a la valoración de las actuaciones previas incoadas, con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación de un procedimiento sancionador en relación con los hechos denunciados por incumplimiento de la normativa en materia de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y uso de la numeración telefónica, esta Comisión estima que no procede incoar el correspondiente procedimiento sancionador contra las citadas entidades por la comisión presunta de infracciones administrativas tipificadas en la LGTel.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, esta Comisión



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Proceder al archivo de la denuncia presentada por Peopletel, S.A. contra Voz Telecom Sistemas, S.L. y Advento Networks, S.L.L. sin iniciar expediente sancionador.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera