

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR VODAFONE ESPAÑA, S.A. FRENTE A TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A. POR EL IMPAGO DEL SERVICIO DE TERMINACIÓN DE LOS SMS DE LOCALIZACIÓN VINCULADOS A LAS LLAMADAS DE EMERGENCIA AL 112

(CFT/DTSA/160/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretaria

D.^a María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 27 de febrero de 2025

De acuerdo con la función establecida en los artículos 6.4 y 12.1.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	4
Primero. Escrito de interposición del conflicto	4
Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información	4
Tercero. Contestaciones a los requerimientos de información	5
Cuarto. Requerimientos de información a Vodafone y al Ministerio del Interior	5
Quinto. Declaraciones de confidencialidad	5
Sexto. Contestación a requerimientos de información	5
Séptimo. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados	5
Octavo. Informe de la Sala de Competencia	6
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES	6
Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	6
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	7
Primero. Marco regulatorio de los servicios de atención de llamadas de emergencia y de los SMS de localización del llamante	7
A. Numeraciones asociadas a los servicios de interés social 112 y de emergencia y obligación de encaminamiento gratuito de las comunicaciones.....	7
B. Marco regulatorio de los servicios de localización del llamante a los servicios de emergencia	10
C. Puesta en marcha del servicio SMS-AML	13
Segundo. Relaciones contractuales de Vodafone con TME y con la AGE para la prestación del servicio SMS-AML	16
A. Relaciones contractuales entre Vodafone y TME.....	16
B. Relaciones contractuales entre Vodafone y la AGE para la prestación del servicio AML.....	17
Tercero. Alegaciones de Vodafone y TME sobre la cuestión controvertida..	18
A. Antecedentes	18
B. Posición de Vodafone	19
C. Posición de TME	20
Cuarto. Análisis y valoración de las cuestiones planteadas	21
A. Sobre el supuesto acuerdo alcanzado entre los operadores para no pagar el servicio de terminación de los SMS-AML	21

B. Sobre la falta de normativa que regule el carácter gratuito u oneroso por la terminación de los SMS-AML	22
C. Sobre el posible abono por la AGE de los costes de terminación de los SMS-AML a Vodafone.....	23
D. Sobre la aplicación del modelo de facturación de las llamadas al 900	24
E. Conclusión	24
RESUELVE	25

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de interposición del conflicto

El 16 de mayo de 2024 se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Vodafone España, S.A. Unipersonal, (Vodafone) mediante el cual plantea un conflicto de interconexión contra Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal (TME). Vodafone alega que TME se niega a pagar el precio de terminación pactado en el AGI¹ por la prestación por la primera empresa del servicio de terminación de los SMS asociados al servicio de localización AML² (SMS-AML).

En su escrito, Vodafone solicita a la CNMC que:

- (i) reconozca a Vodafone el derecho a cobrar el servicio de terminación por los SMS-AML;
- (ii) establezca la obligación de TME de pagar a Vodafone la cantidad adeudada por este servicio de terminación desde el año 2021 hasta la fecha de resolución del presente conflicto de interconexión, de acuerdo con las condiciones pactadas en el AGI vigente;
- (iii) determine cuál debe ser el precio a aplicar en el futuro entre ambos operadores desde el momento de la resolución.

Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información

Mediante sendos escritos de 11 de junio de 2024, se comunicó a Vodafone, a Telefónica de España, S.A. Unipersonal (Telefónica) y a TME el inicio del procedimiento administrativo para resolver el presente conflicto de interconexión, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), otorgándoles de plazo 10 días para que realizasen las alegaciones que tuvieran por conveniente.

A través de dicho acto, se dio traslado a Telefónica y TME del escrito presentado por Vodafone, así como de la documentación adjunta a este.

¹ Acuerdo General de Interconexión.

² Por sus siglas en inglés, *Advanced Mobile Location* - Localización Móvil Avanzada. Servicio que proporciona a los servicios de emergencia 112 la información de localización del dispositivo móvil desde el que se efectúa la llamada.

Asimismo, en dichos escritos se requirió a los operadores interesados que aportaran determinada información necesaria para la resolución del procedimiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC.

Tercero. Contestaciones a los requerimientos de información

Con fechas 24 y 25 de junio de 2024, tuvieron entrada en el registro de esta Comisión sendos escritos de Telefónica, TME y Vodafone, por los que daban contestación a los requerimientos de información mencionados en el antecedente anterior³.

Cuarto. Requerimientos de información a Vodafone y al Ministerio del Interior

Mediante escritos de 5 de julio de 2024, se efectuó un nuevo requerimiento de información a Vodafone⁴ y otro al Ministerio del Interior para que ambos aportaran determinada información necesaria para la resolución del procedimiento.

Quinto. Declaraciones de confidencialidad

Mediante sendos escritos de 5 de julio de 2024 se declaró la confidencialidad de algunos datos aportados en los escritos de 16 de mayo, 24 y 25 de junio del mismo año presentados por Vodafone y TME, así como de la documentación adjunta a estos escritos. También el 13 de septiembre de 2024 se declaró la confidencialidad de parte de los datos y del documento aportados por Vodafone en su escrito de 23 de julio de 2024.

Sexto. Contestación a requerimientos de información

Los días 22 y 23 de julio de 2024, el Ministerio del Interior y Vodafone presentaron respectivamente sus escritos de contestación al citado requerimiento y aportaron la información solicitada.

Séptimo. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

El 11 de diciembre de 2024, y de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se notificó a Vodafone y a TME el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA), emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles 15 días de plazo para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

³ Mediante escrito de 24 de junio de 2024, Telefónica comunicó que no era parte interesada del conflicto por no ser “*ejecutora ni responsable del envío de SMSs*” siendo TME la sociedad responsable”.

⁴ El 8 de julio de 2024 Vodafone solicitó a esta Comisión la ampliación del plazo de 10 días concedido para contestar el requerimiento de información por 5 días más. Mediante escrito de 9 de julio se comunicó a Vodafone el acuerdo de denegación de su solicitud, por no existir circunstancias suficientes que justificaran o aconsejaran la ampliación del plazo inicialmente concedido.

Vodafone y TME⁵ presentaron sus alegaciones al informe de la DTSA en fechas 3 y 8 de enero de 2025, respectivamente.

En su escrito, Vodafone manifiesta su conformidad con la propuesta formulada por la DTSA y actualiza el importe adeudado por TME por el servicio de terminación de los SMS-AML hasta noviembre de 2024. Las alegaciones de TME al informe emitido en trámite de audiencia son analizadas a lo largo de la presente resolución.

Octavo. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. En este sentido, tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC, este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a la CNMC “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre⁶, y su normativa de desarrollo*”.

Según lo dispuesto en los artículos 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), este organismo es competente para resolver “*los conflictos que se susciten, a petición de cualquiera de las partes interesadas, en relación con las obligaciones de acceso e interconexión existentes en virtud de la presente Ley y su normativa de desarrollo entre los operadores, entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión o entre operadores y proveedores de recursos asociados*”.

⁵ El 16 de diciembre de 2024 TME solicitó acceso al expediente, lo que se le concedió el 20 de diciembre aportándole una copia de todos los documentos obrantes hasta esa fecha.

⁶ Actualmente, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

De forma adicional, los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC disponen que esta Comisión es competente para la resolución de conflictos entre operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

En consecuencia, de conformidad con los preceptos citados, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver el conflicto de interconexión interpuesto por Vodafone contra TME.

De conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y de conformidad con el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Marco regulatorio de los servicios de atención de llamadas de emergencia y de los SMS de localización del llamante

A. Numeraciones asociadas a los servicios de interés social 112 y de emergencia y obligación de encaminamiento gratuito de las comunicaciones

Los servicios de atención de llamadas de emergencia son prestados a través de las numeraciones cortas atribuidas en el Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT) a “servicios de interés social”⁷ (a diferencia de otras numeraciones, como la geográfica o la móvil, estas numeraciones no se asignan a los operadores de comunicaciones electrónicas).

Las llamadas realizadas por los usuarios a estas numeraciones cortas de interés social, como el 112, se encaminan a los servicios de urgencia o emergencia, entre otros (urgencias sanitarias, extinción de incendios, salvamento, seguridad ciudadana o protección civil), sin que los usuarios tengan que marcar ningún prefijo e independientemente de cuál sea la Administración pública de la que dependa el servicio y el terminal desde el que se realice la llamada.

De acuerdo con la profusa normativa que ha venido regulando el número 112 y otra numeración atribuida a servicios de emergencia, procede distinguir lo siguiente:

⁷ Según el apartado 10.4.a) del PNNT del anexo del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (el PNNT está vigente de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LGTel).

1. Número 112

Este número comenzó a regularse en España a través del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 (Real Decreto 903/1997)⁸. En la actualidad, las características y requisitos del número de emergencia 112, armonizado en toda la Unión Europea⁹, se encuentran regulados en el artículo 74 de la LGTel, que transpone a nuestra normativa nacional lo dispuesto en el artículo 109.6 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (Código Europeo)¹⁰, como se explicará más adelante.

2. Otros números de emergencia

En España, al igual que en otros países, se han atribuido también otros números cortos nacionales de acceso específico a distintos cuerpos de intervención en casos de emergencia.

Así, en la Resolución, de 21 de noviembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (actualmente, la SETID¹¹), se identificaron -adicionalmente al 112- los siguientes números correspondientes a servicios de atención de llamadas de emergencia -se les define para habilitarles para la obtención de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público (en el SGDA, el Sistema de Gestión de Datos de Abonado):

- 061 Urgencias sanitarias.
- 062 Guardia Civil.
- 080 Servicios locales de bomberos.
- 085 Servicios provinciales de bomberos.
- 088 Policías autonómicas.
- 091 Policía Nacional.

⁸ A través de este Real Decreto se implementó en España la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, que estableció la obligación de los Estados miembros de introducir el número telefónico 112 en las respectivas redes telefónicas públicas, así como en las redes digitales de servicios integrados y en las de los servicios públicos móviles, como número único de llamada de urgencia europeo. Este Real Decreto fue desarrollado por la [Orden de 14 octubre de 1999](#) sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número 112.

⁹ De acuerdo con el [Informe, de 16 de diciembre de 2022](#), de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la aplicación del número único europeo de emergencia «112». Este número único de emergencia lo es en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia. En el resto de los estados miembros, como España, el uso del 112 convive con otros números de emergencia nacionales. En concreto, el uso del 112 varía enormemente según los países: desde suponer solo el 5% de todas las llamadas de emergencia en Irlanda hasta el 97% en Bulgaria. En España, el 57% de las llamadas de emergencia se dirigen al 112.

¹⁰ Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

¹¹ Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

- 092 Policías locales.
- 1006 Protección Civil.

Por su parte, la Orden ITC/750/2010, de 17 de marzo, estableció las condiciones para la puesta a disposición de los datos de localización del usuario llamante del servicio telefónico móvil a los servicios de atención de llamadas de emergencia prestados a través de los números 062 y 091. En esta Orden se prevé que la información a suministrar y las condiciones de suministro han de ser objeto de convenio entre los operadores obligados y las autoridades prestadoras de los servicios de atención de llamadas de emergencia a través de dichos números, correspondiendo a esta Comisión la resolución de las controversias que puedan surgir (artículo 2).

Atendiendo a lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la LGTel, esta Orden solo podrá tomarse en consideración en cuanto no contradiga lo dispuesto en la LGTel o en el Código Europeo.

3. Números de emergencia gratuitos para el llamante

La LGTel, en su artículo 74.2 (al igual que el artículo 109 del Código Europeo), establece que “[l]os operadores de servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en numeración, cuando dichos servicios permitan realizar llamadas a un número de un plan de numeración nacional o internacional, tienen la obligación de encaminar gratuitamente las comunicaciones de emergencia a los servicios de emergencia cuando se utilice el número de emergencia 112 u otros números de emergencia que se determinen.” (el subrayado es nuestro)

En esta misma línea, el artículo 19.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, ya establecía que los operadores que exploten redes telefónicas públicas (entendiéndose en la actualidad, como establece la LGTel, a los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración) deben asegurar el encaminamiento gratuito de llamadas a los servicios de emergencia a través del número telefónico 112 y de otros números telefónicos que se determinen mediante real decreto. Sin embargo, el real decreto previsto aún no ha sido dictado¹².

¹² A este respecto, procede señalar que en 2002 se aprobó el Real Decreto 530/2002, de 14 de junio, por el que se garantizaba la prestación del servicio esencial relativo al encaminamiento de las llamadas a servicios de emergencia y al encaminamiento y la conexión entre los puntos de terminación de las redes fijas y móviles y las redes públicas de telecomunicaciones, pero solo en situaciones de huelga. A tales efectos, se determinó que eran servicios esenciales, entre otros, la garantía del encaminamiento gratuito de las llamadas a los servicios de emergencia a los que se acceda a través de los números telefónicos: 112 (Servicio de atención de llamadas de urgencia), 061 (Urgencias sanitarias), 091 (Policía Nacional), 088 (Policía Autonómica), 062 (Guardia Civil), 080 (Servicio local de bomberos), 085 (Servicio provincial de bomberos), 1006 (Protección Civil).

No obstante lo anterior, de acuerdo con la [Guía Práctica del Usuario del PNNT de 2021](#), que publica la SETID en su página web, al igual que ocurre con el 112, las llamadas a determinados números de emergencia son también gratuitas para el llamante (este no tendrá que pagar por las llamadas) pero, a diferencia de la numeración 112, los operadores no están obligados a encaminar las llamadas a estos servicios de forma gratuita (esto es, no se prohíbe a los operadores de la cadena en interconexión cobrar una contraprestación económica).

Dentro de esta categoría se encuentran los siguientes números cortos de emergencia, según la guía publicada por la SETID:

- 085: Bomberos (provincial)
- 088: Policía Autonómica
- 1006: Protección Civil

4. Números de emergencia con cargo para el llamante

Según lo indicado en la citada Guía práctica de la SETID, hay otros números a servicios de emergencia cuyas llamadas no son gratuitas para los usuarios, a los que se les aplicarán las tarifas minoristas que establezca el operador con el que hayan contratado el servicio telefónico. Tampoco el encaminamiento de estas llamadas por los operadores involucrados en las llamadas es gratuito. Dentro de esta categoría se encuentran los siguientes números:

- 061: Urgencias sanitarias
- 062: Guardia Civil
- 080: Bomberos (local)
- 091: Policía Nacional
- 092: Policía Local

B. Marco regulatorio de los servicios de localización del llamante a los servicios de emergencia

En relación con la regulación actual del **servicio de localización del llamante a los números de emergencia a través del 112**, el citado artículo 74.2, tercer párrafo, de la LGTel dispone que la generación y transmisión de la información relativa a la localización del llamante debe ser gratuita tanto para el llamante como para las autoridades receptoras de dichas comunicaciones de emergencia cuando se utilice el número de emergencia 112 u otros números de emergencia que se determinen. Además, este artículo establece que *“[l]a información relativa a la ubicación de las personas que efectúan la comunicación de emergencia únicamente podrá ser utilizada con la finalidad de facilitar la localización del llamante en relación con la concreta llamada de emergencia realizada”*.

Sobre la información a suministrar sobre la localización del llamante, el artículo 109.6 del Código Europeo establece también que:

*“6. Los Estados miembros velarán por que la información relativa a la ubicación de las personas que efectúan llamadas se ponga a disposición del PSAP¹³ más indicado inmediatamente tras el establecimiento de la comunicación de emergencia. **Dicha información incluye los datos sobre ubicación de la red¹⁴ y, si están disponibles, los datos relativos a la localización del llamante procedentes del dispositivo móvil. (...)”**
(Negrita nuestra)*

El considerando (290) del Código Europeo además aclara que dicha información debe proporcionarse con independencia de los medios utilizados para su establecimiento y transmisión a los servicios de emergencia:

*(...) **el establecimiento y la transmisión de dicha información** [sobre la localización del usuario llamante] **deben ser gratuitos tanto para el usuario final como para la autoridad encargada de tramitar la comunicación de emergencia, independientemente de cuáles sean los medios de establecimiento (por ejemplo, mediante el terminal o la red) o de transmisión (por ejemplo, a través de un canal de voz, SMS o IP)”**.
(Negrita nuestra)*

Por consiguiente, la normativa en vigor -LGTel o normativa de desarrollo- (o el Código Europeo) si bien reconoce el carácter gratuito del envío de la información sobre la ubicación de los usuarios, tanto para el usuario llamante a los servicios de emergencia como para los PSAP, no prevé que el encaminamiento de esta información (sobre la localización del usuario) por las redes de los operadores involucrados en la llamada a los servicios de emergencia deba ser también gratuito para dichos operadores. Ni la Directiva ni la LGTel han previsto si y cómo deben repercutirse los costes entre los operadores, resultantes de encaminar la información sobre la ubicación de los usuarios llamantes a los servicios de emergencia.

Respecto a los datos de localización a transmitir por los operadores a los PSAP, el Código Europeo especifica que estos deben incluir la información relativa a la ubicación basada en las redes y, si están disponibles, la relativa a la localización del dispositivo móvil del llamante.

¹³ Abreviatura en inglés de Public Safety Answering Point (en español, Punto de Respuesta de Seguridad Pública). Este término comprende a las autoridades receptoras de las comunicaciones de emergencia.

¹⁴ La versión en inglés de este párrafo señala: “*This shall include **network-based location** information and, where available, handset-derived caller location information*”. Por lo que, al igual que se indica en el considerando (290) del Código, en las versiones de los dos idiomas se hace referencia a la localización del llamante en función de los datos proporcionados por la red.

La LGTel, en su citado artículo 74.2, supedita a la aprobación de un real decreto el establecimiento de los criterios para la precisión y la fiabilidad de la información facilitada sobre la ubicación de las personas que efectúan comunicaciones de emergencia a los servicios de emergencia, entre ellos los prestados a través del número 112. En ese real decreto se podría aclarar la cuestión sobre si procede la repercusión de costes entre los operadores por el encaminamiento de dicha información de localización.

A este respecto, el 29 de julio de 2021 la SETID notificó a esta Comisión la propuesta de [Real Decreto por el que se regulan las comunicaciones de emergencia utilizando el número único de emergencia 112](#), con la finalidad de que la CNMC emitiera su informe al respecto, en virtud de lo indicado en el artículo 70.2.l) de la LGTel de 2014 (artículo 100.2.x) de la vigente LGTel)¹⁵.

A través de dicho real decreto se proponía regular la información sobre la ubicación del llamante que debían traspasar los operadores al 112, incorporando la facilidad conocida como AML, para que se proporcionase a los servicios de emergencia información más precisa relativa a la ubicación basada en el terminal móvil del llamante. Sin embargo, dicha propuesta no preveía cómo debían regularse los costes de que los operadores encaminasen dicha información hasta los servicios de emergencia. Este real decreto en cualquier caso no se ha aprobado.

A diferencia de la regulación nacional sobre los servicios de emergencia 112, el artículo 3, apartados 5 y 6, del Reglamento del Roaming¹⁶, establece que los operadores móviles están obligados a publicar y ofrecer una oferta de referencia a las empresas que soliciten el acceso a la itinerancia al por mayor. Esta oferta ha de contener ***“toda la información necesaria para que el proveedor de itinerancia pueda garantizar a sus clientes, mientras usen servicios en itinerancia, el acceso gratuito, por el PSAP más apropiado, a los servicios de emergencia a través de las comunicaciones de emergencia, así como facilitar la transmisión gratuita al PSAP más apropiado de la información relativa a la ubicación de la persona que efectúa la llamada”***. (Negrita nuestra)

Como ya se señaló en el informe de 28 de septiembre de 2021, el Reglamento de Roaming sí que determina en su artículo 12 (Tarifas al por mayor por las comunicaciones de emergencia) que, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11¹⁷, ***“el operador de una red visitada no aplicará al proveedor de itinerancia ninguna tarifa por las comunicaciones de emergencia de cualquier tipo iniciadas***

¹⁵ El 28 de septiembre de 2021 la CNMC emitió su informe sobre esta propuesta de real decreto ([IPN/CNMC/032/21](#)).

¹⁶ Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

¹⁷ Sobre tarifas al por mayor de llamadas, mensajes SMS y servicios regulados de itinerancia de datos.

por un cliente itinerante ni por la transmisión de la información sobre la ubicación de la persona que efectúa la llamada¹⁸. (Negrita nuestra)

Dada esta dicotomía en la regulación nacional y comunitaria, como se ha explicado, esta Comisión entiende que sería oportuno que el real decreto que regule las comunicaciones de emergencia utilizando el número único 112 tuviera en cuenta las previsiones del Reglamento del Roaming, que establece la gratuidad de los costes de la transmisión de la información sobre la ubicación del llamante entre los operadores.

C. Puesta en marcha del servicio SMS-AML

1. Antecedentes

En relación con los sistemas a utilizar para transmitir la información sobre la localización de los usuarios llamantes a los servicios de emergencia, un día después de la aprobación del Código Europeo, se aprobó también el Reglamento Delegado 2019/320 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2018, que complementa los requisitos establecidos en el artículo 3.3 de la Directiva 2014/53/UE¹⁹, a fin de garantizar la localización del llamante en las comunicaciones de emergencia a partir de dispositivos móviles²⁰.

En concreto, este Reglamento reconoce en sus considerandos (6) y (7) que los “[l]os teléfonos móviles portátiles con capacidades informáticas avanzadas («dispositivos móviles») son la categoría de equipos radioeléctricos de telecomunicación más utilizada en la Unión para efectuar llamadas al número único europeo de llamada de emergencia «112»” y que “[e]l nivel de exactitud de la localización de los equipos radioeléctricos que acceden a los servicios de emergencia desempeña un papel clave para garantizar que el acceso requerido a esos servicios sea eficaz”.

¹⁸ De acuerdo con el Informe de la European Emergency Number Association (EENA) sobre el *AML Report Card 2023 Update*, España indicó que no tenía activado el servicio AML para roaming.

Según lo indicado en dicho informe, los países que sí tenían implementado en itinerancia el sistema AML a través de distintas tecnologías y medios son: Bélgica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Grecia, Irlanda, Norte de Macedonia, Noruega, Portugal, Rumanía, Suecia y Reino Unido.

(Ver informe en <https://eena.org/knowledge-hub/press-releases/2023-aml-report-card-now-available/>).

¹⁹ Directiva, de 16 de abril de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE.

²⁰ También se encuentra en vigor el Reglamento delegado 2023/444 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2022, que complementa lo dispuesto en el artículo 109.8 del Código Europeo, con medidas para garantizar el acceso efectivo a los servicios de emergencia a través de las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia 112. En concreto, este Reglamento delegado dispone que las autoridades reguladoras competentes han de determinar los criterios de precisión y fiabilidad de la información sobre la localización del llamante, con arreglo a una serie de parámetros que han de cumplir los operadores.

Además, el Reglamento Delegado añade en su considerando (10) que el Reglamento (UE) 2015/758, de 29 de abril²¹, ya exige a los receptores del sistema eCall, basado en el número 112 integrado en los vehículos, que sean compatibles con los servicios de localización prestados por los sistemas Galileo²² y EGNOS²³.

Por estas razones, el considerando (11) del citado Reglamento delegado señala que **“los dispositivos móviles también deben estar comprendidos en la categoría de equipo radioeléctrico compatible con determinadas funcionalidades que garanticen el acceso a servicios de emergencia, al que se hace referencia en el artículo 3, apartado 3, letra g), de la Directiva 2014/53/UE. Los nuevos dispositivos móviles deben ser capaces de proporcionar acceso a la información de localización wifi y GNSS en las comunicaciones de emergencia y la funcionalidad de localización debe ser compatible e interactuar con los servicios ofrecidos por el programa Galileo”**. (Negrita nuestra)

2. Grupos de trabajo para su implementación

Con el objeto de implementar este servicio de localización del usuario llamante a través de los sistemas y tecnologías establecidos por la normativa europea, en 2019 la SETID constituyó un grupo de trabajo, en el que participaban los cuatro principales operadores de red móvil (OMR) -TME, Vodafone, Orange Espagne, S.A.U. y Xfera Móviles, S.A.U.-, junto con todos los PSAP, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE) y la misma SETID.

Fruto de los trabajos desarrollados por este grupo, desde 2021 el sistema SMS-AML se encuentra en funcionamiento para transmitir la información sobre la localización de los usuarios llamantes a los servicios de emergencia (tanto datos de red como de terminal móvil), tras el acuerdo alcanzado entre la DGPCyE, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, la SETID, la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, los citados OMR y Google²⁴.

²¹ Reglamento relativo a los requisitos de homologación de tipo para el despliegue del sistema eCall basado en el número 112 integrado en los vehículos y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE.

²² Como dispone el considerando (2) del Reglamento Delegado de la Comisión 2019/320, Galileo “es un sistema mundial de navegación por satélite («GNSS»), de propiedad exclusiva y sometido al control de la Unión, que proporciona un servicio de posicionamiento de gran precisión bajo control civil. El sistema Galileo puede utilizarse en combinación con otros GNSS”.

²³ European Geostationary Navigation Overlay Service. Es un sistema basado en satélites geoestacionarios y una red de estaciones terrestres que corrigen constantemente las señales de GPS. Este sistema ha sido desarrollado conjuntamente por la Comisión Europea, la Agencia Espacial Europea (ESA) y Eurocontrol y está operado por la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA). Es un sistema ideado como un complemento para el sistema [Galileo](https://www.euspa.europa.eu/eu-space-programme/egnos). <https://www.euspa.europa.eu/eu-space-programme/egnos>

²⁴ Ver <https://www.proteccioncivil.es/-/los-112-incorporan-el-sistema-aml-que-permite-geolocalizar-con-precisi%C3%B3n-las-llamadas-realizadas-desde-un-tel%C3%A9fono-m%C3%B3vil>

No obstante lo anterior, se han seguido manteniendo reuniones del citado grupo de trabajo, tal y como consta en las copias de las Actas de reunión celebradas el 23 de noviembre de 2022 y el 15 de noviembre de 2023 (esta última para implementar los criterios y cambios tecnológicos indicados en el referido Reglamento delegado 2023/444 -ver nota al pie **¡Error! Marcador no definido.-**), aportadas por TME a este expediente a través de su escrito de 24 de junio de 2024.

De acuerdo con la información aportada por España para la elaboración del Informe de la European Emergency Number Association (EENA) sobre el “*AML Report Card 2023 Update*”²⁵, el sistema utilizado en España para enviar la información de localización del llamante al 112 consiste en el uso de un SMS (de numeración larga) que, junto con una petición HTTPS²⁶, envía a los PSAP sus datos de localización con un alto nivel de precisión²⁷.

A continuación, se muestra un gráfico sobre cómo funcionan los servicios SMS-AML a través de este sistema²⁸:

La DGPCyE acordó con Google la activación del servicio de geolocalización en España en los dispositivos con sistema Android. Posteriormente se llegó a un acuerdo con Apple, para la integración del sistema AML en IOS.

²⁵ Ver enlace al informe en nota al pie 19.

²⁶ De acuerdo con la “[ETSI TS 103 625 V1.1.1 \(2019-12\): Emergency Communications \(EMTEL\); Transporting Handset Location to PSAPs for Emergency Calls - Advanced Mobile Location](#)”, cuando se selecciona el transporte HTTPS, se utilizan mensajes POST HTTPS para transferir desde el terminal la información de ubicación de emergencia al PSAP. Para ello, se emplea un formato común utilizado para formularios web y enviar el contenido multimedia utilizando un tipo MIME de "application/x-www-form-urlencoded".

²⁷ Hasta el año 2023, 19 servicios regionales 112 han actualizado sus sistemas para recibir y mostrar los datos AML.

²⁸ Fuente: [ETSI TS 103 625 V1.3.1 \(2023-03\)](#)

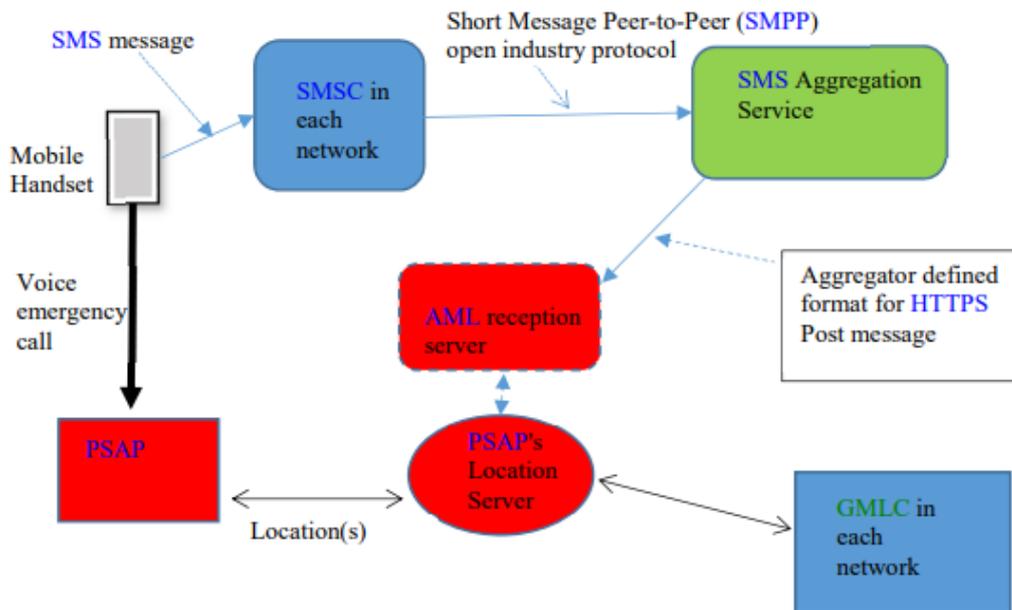


Figure 1: Example of AML location path to reach a PSAP

Segundo. Relaciones contractuales de Vodafone con TME y con la AGE para la prestación del servicio SMS-AML

A. Relaciones contractuales entre Vodafone y TME

Vodafone tiene firmado un acuerdo de interconexión TDM con TME, de fecha 30 de septiembre de 2010 (AGI-TDM) y otros AGI para interconexión IP, el último de fecha de 30 de enero de 2024 (AGI-IP). Dichos acuerdos tienen por objeto interconectar directamente la red fija y móvil de Vodafone con la red móvil de TME, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas a usuarios finales.

En el Anexo 3 del AGI-TDM se establecen los precios de interconexión pactados entre ambas operadoras. En concreto, en su apartado 3.2.2, se recoge el precio por el servicio de terminación de SMS en la red de Vodafone, por el cual TME debe pagar a Vodafone por finalizar en su red los SMS que aquella le entregue (**[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**).

Por otra parte, en el apartado 10.1 del Anexo 3 del AGI-IP se establecen también los precios de interconexión pactados para el servicio de terminación de SMS en la red de Vodafone, por el cual TME debe pagarle **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

Además, el apartado 13.1.1.1 del citado Anexo, relativo a los precios para las llamadas originadas en la red de TME con destino al servicio 112 gestionado por Vodafone, indica que estas llamadas son gratuitas para el abonado llamante y que no se

facturarán en interconexión; lo que es acorde con el marco normativo expuesto en el punto 2 del anterior Fundamento Jurídico Material.

En su escrito de 23 de julio de 2024, Vodafone alega que *“los precios de terminación de los SMSs entre Telefónica -TME- y Vodafone desde junio de 2021 [año en el que entró en funcionamiento el sistema SMS-AML en España] hasta la entrada en vigor del AGI IP eran liquidados al precio establecido en el AGI TDM”*.

B. Relaciones contractuales entre Vodafone y la AGE para la prestación del servicio AML

Vodafone alega en su escrito de interposición del conflicto, de 16 de mayo de 2024, que, desde el 1 de marzo de 2020, *“(...) se encuentra prestando la funcionalidad de plataforma y gestión centralizada de mensajes SMS para la Administración General del Estado (en adelante “AGE”), al resultar adjudicataria del lote de comunicaciones móviles (Lote II) dentro del sistema estatal de contratación centralizada impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)”*²⁹.

Esta operadora también manifiesta, tanto en dicho escrito de 16 de mayo de 2024 como en su contestación al primer requerimiento de información de 25 de junio de 2024, que el pliego de prescripciones técnicas del procedimiento de contratación de la Administración General del Estado (AGE), que aporta junto a su escrito de interposición del conflicto, no contempló la entrega de los SMS de localización en el punto centralizado SRD-AML (Sistema de Recepción y Distribución de los mensajes AML)³⁰, ya que *“todavía no se encontraba en funcionamiento el nuevo protocolo AML ni se había decidido el citado punto centralizado (...)”*, por lo que *“(...) el Contrato CORA Lote II no contemplaba la entrega en el SRD-AML de los SMSs de localización asociados a AML”*. Por consiguiente, Vodafone añade que no estaría recibiendo ningún tipo de contraprestación económica por parte de la AGE, por la puesta a disposición de dichos SMS de localización en el referido punto centralizado.

A este respecto, en su escrito de 23 de julio de 2024, Vodafone alega que *“[d]entro del proceso de seguimiento del contrato CORA entre la Administración General del Estado y Vodafone, tuvieron lugar numerosas reuniones e intercambios de correos, y en todo momento la Administración General del Estado transmitió que, en ningún caso iba a tratar los SMSs de localización asociados a AML de manera diferente al servicio general de SMSs y en consecuencia no procedía ninguna modificación en el contrato CORA, y por lo tanto no iba a pagar a Vodafone el coste asociado al tráfico de los*

²⁹https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3ly87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjDcoiQirCVA0q_HyzA72NQIzTItwrtR1tbfULcnMdAYwtgtw!/

³⁰ El SRD-AML permite recibir los datos de localización de los usuarios en un único punto y rebotar después la información a la comunidad autónoma competente. Este papel de pasarela intermedia lo realiza la DGPCyE.

SMSs de localización asociados a AML de manera diferente al resto de SMSs. (...)". Vodafone adjunta a dicho escrito una copia de los correos intercambiados durante el mes de octubre con el jefe de Área de Infraestructura y Seguridad TIC de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad del Ministerio del Interior.

Por ello, Vodafone añade en este escrito -tal y como ya anticipó en el escrito de 16 de mayo de 2024- que, para adaptar sus sistemas y su red, así como las plataformas que dan servicio a la AGE, con el objeto de garantizar el aseguramiento técnico de la solución SMS-AML, Vodafone tuvo que realizar esfuerzos tanto técnicos como económicos.

Esta operadora concluye que, por consiguiente, los SMS de localización se tratan, a todos los efectos, como un SMS normal y "son entregados por los diferentes operadores con los que Vodafone se encuentra interconectado; Vodafone recoge esos SMSs que le llegan por las rutas de interconexión, los gestiona y tramita en su plataforma de SMS y los entrega al SRD-AML. Por lo tanto, este servicio se trata como un servicio más de SMS y no se diferencia ni tiene condiciones diferentes, lo que supone que a efectos de interconexión se trata como un servicio con las mismas características que el resto. (...), basta señalar que los operadores tienen configurado para dichos SMSs el mismo SMSC (Short Message Service Center) con el que gestionan el envío del resto de SMSs".

Tercero. Alegaciones de Vodafone y TME sobre la cuestión controvertida

A. Antecedentes

Las controversias en relación con el abono de los servicios de localización de las personas que hacen llamadas de emergencia al 112 no son una novedad. Cuando este servicio de localización no era gratuito ni para el centro de emergencia ni para los operadores, según establecía el marco normativo nacional hasta la actual LGTel, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones -CMT- resolvió el 18 de septiembre de 2003 un conflicto planteado por TME frente a varias CC.AA. sobre el importe de la contraprestación económica que tenía derecho a cobrar el primero por el suministro de los datos de localización de llamadas de móvil a los servicios de atención de llamadas de urgencia 112³¹. En esta resolución, la CMT permitió a TME cobrar en su conjunto a las entidades prestadoras del servicio de emergencia 112 un

³¹ Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 18 de septiembre de 2003 relativa al conflicto entre Telefónica Móviles España, S.A. y las entidades prestatarias del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 relativo al importe de la contraprestación económica a la que tienen derecho los operadores por razón del suministro de datos de localización de llamadas de móvil a los servicios de atención de llamadas de urgencia 112 (RO 2003/888)

importe concreto por el establecimiento del servicio y una cuota anual de mantenimiento³².

B. Posición de Vodafone

En su escrito de interposición del conflicto, Vodafone considera que, al no existir ninguna normativa específica que determine quién debe sufragar el coste de interconexión por generar y transmitir los SMS-AML, el tratamiento en interconexión de estos SMS debe ser similar al del resto de SMS y, por consiguiente, ser retribuido por la terminación de los mismos en los PSAP, de acuerdo con la normativa vigente y los AGI firmados con los operadores, que entregan a Vodafone los SMS-AML por las mismas rutas de interconexión establecidas.

Vodafone alega que todos los operadores con los que tiene un AGI pactado para la entrega de SMS, a excepción de TME, “(...) **han aplicado este modelo y han abonado a Vodafone el servicio de terminación correspondiente a los SMSs de localización asociados a AML**”. Esta operadora señala que, desde que en junio de 2021 se puso en marcha este sistema, TME no ha pagado los costes por la terminación móvil en Vodafone de estos SMS originados desde su red, a pesar de habérselo solicitado en varias ocasiones, ascendiendo el importe debido por esta operadora hasta noviembre de 2024 a **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**, según alega Vodafone en su escrito de 3 de enero de 2025.

En su escrito de interposición del conflicto, Vodafone alega que el 22 de abril de 2024 remitió una comunicación a Telefónica solicitándole el pago de la cantidad adeudada hasta esa fecha (**[CONFIDENCIAL TERCEROS]**), “*estableciendo el 7 de mayo de 2024 como la fecha en la que, si no se abonaba la cantidad pendiente, Vodafone se reservaba el derecho al ejercicio de las acciones legales que considerase oportunas, tanto ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”) como ante los Tribunales competentes*”.

Telefónica remitió con fecha 26 de abril de 2024 un burofax, cuya copia aporta Vodafone, en el que señaló su discrepancia con la reclamación de Vodafone.

Es por ello que esta operadora solicitó la intervención de este organismo, con el fin de que se le reconozca su derecho al cobro del servicio de terminación correspondiente a los SMS-AML, de acuerdo con las condiciones del AGI vigente, y la consiguiente obligación de TME de pagarle a Vodafone la citada cantidad adeudada en concepto de coste de terminación de los SMS-AML.

³² Esta resolución fue recurrida por varias CCAA (como las Islas Baleares, Madrid o Cantabria), siendo todos sus recursos desestimados por la Audiencia Nacional y/o por el Tribunal Supremo (véase como ejemplo el recurso de casación 575/2007).

C. Posición de TME

Por lo que se refiere a las razones alegadas por TME para no abonar el servicio de terminación de los SMS-AML, en su escrito de 26 de abril de 2024, por el que se dio contestación al burofax enviado por Vodafone el 22 de abril de ese mismo año, TME manifiesta que “(...) *no cobra importe alguno a sus clientes por este tipo de mensajes, tal y como indica la normativa, pero Vodafone, por el contrario, sí que cobra por este servicio del Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil)*”. En su escrito de 8 de enero, TME reitera este argumento.

TME afirma que Vodafone estaría cobrando por el servicio de terminación de los SMS-AML en su red móvil en virtud del contrato que tiene firmado con la AGE, ya que, en opinión de TME la prestación de este servicio estaría incluida en dicho contrato. A este respecto, TME se remite a lo recogido en la quinta acta del grupo de trabajo constituido por la SETID para la implementación del sistema SMS-AML, de 13 de mayo de 2020, cuya copia aporta junto a su escrito de 24 de junio de 2024.

Por otra parte, TME explica en dicho escrito de 24 de junio, y reitera en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, que **“los SMS AML se inician y generan, única y exclusivamente, con la llamada al 112 y a consecuencia de esta. Por tanto, si la llamada al 112 es gratuita en todo su trayecto, y este extremo no es controvertido, también debe ser gratuito todo lo que va conexas a ella siguiendo el principio general de que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal («accessorium sequitur principale»)”**.

TME también alega que, en el marco del referido grupo de trabajo, los operadores recibieron **“el encargo de ser los responsables del transporte por sus redes del SMS del terminal a la DGPC³³ sin coste para el llamante. Precisamente este concepto, el de gratuidad para el llamante, llevó a hacer cambios y desarrollos, por ejemplo, para clientes que no tuvieran saldo o con la tarifa de datos agotada, que permitieran la remisión de estos mensajes, enviados como consecuencia de la llamada y sin conocimiento del cliente, con carácter de SMS DATA “ocultos”, y que llegaran a su destino, el PSAP adecuado, tal y como recoge, el citado Código en varios apartados.”**

En su escrito de 8 de enero de 2025 TME añade que **“si debiera existir un orden en la cadena de pagos, sería a la inversa del propuesto en el conflicto, el dinero siempre va desde el operador que cobra, en este caso, Vodafone, hacia el resto de los operadores que facilitan gratuitamente la terminación del servicio”**.

Además, esta operadora reconoce que no existe ni normativa ni regulación sobre el carácter gratuito u oneroso por la terminación de este tipo de mensajes de emergencia y que, por eso, la interpretación del AGI por parte de esta CNMC se estaría haciendo

³³ Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

desde una perspectiva unilateral, sin seguir las reglas de interpretación de los contratos según lo previsto en el Código Civil (artículos 1281-1289) pronunciándose “(...) **respecto de cuál sería la voluntad originaria de las partes contractuales cuando guardaron silencio y no pactaron nada expresamente respecto del coste de este tipo de SMS**”.

Según TME habría que inferir que “[l]as partes habrían pactado expresa y efectivamente un coste cierto de no actuar en el convencimiento de que este tipo tan concreto y específico de SMS debían ser gratuitos por su vinculación con las llamadas al 112, a la hora de recoger en el AGI los pactos que estimaron oportunos y convenientes, cuando menos, hasta que no fuera aprobada una norma regulatoria que estableciese expresamente algo respecto al carácter oneroso de estos SMS”.

Por todo ello, TME solicita que se resuelva el conflicto descartando el pago de costes de interconexión por este servicio de emergencia.

Cuarto. Análisis y valoración de las cuestiones planteadas

A. Sobre el supuesto acuerdo alcanzado entre los operadores para no pagar el servicio de terminación de los SMS-AML

Como principio general, los operadores deben asumir los costes de los servicios de interconexión que se prestan reciprocamente. En este sentido, en los AGI-TDM e IP firmados entre Telefónica y Vodafone, se fijan los correspondientes precios que deben pagarse por los servicios de interconexión prestados. No obstante, como establecen las cláusulas 14.2 del AGI-TDM y 16 del AGI-IP, dichos acuerdos pueden revisarse total o parcialmente si una de las partes se lo solicita a la otra, por ejemplo, por la existencia de cambios normativos en materia de interconexión de redes y servicios que afecten a lo establecido en los acuerdos.

Sin embargo, analizados los citados AGI en ninguno de ellos se ha excluido el cobro del servicio SMS-AML, a diferencia de lo que ocurre con el encaminamiento de las llamadas al servicio 112 gestionado por Vodafone, cuyo pago está excluido expresamente en el apartado 13.1.1.1 del Anexo 3 del AGI-IP suscrito entre ambos operadores en línea con la normativa analizada.

De hecho, el 30 de enero de 2024 Vodafone y TME acordaron un nuevo AGI-IP en el que no se eximió a este último del pago de los costes de interconexión por terminar en la red de Vodafone los SMS-AML originados en la red de TME, que llevaban en funcionamiento desde junio de 2021. En dicho acuerdo se dispuso expresamente que su formalización no impedía ni restringía la formalización simultánea y futura de otros acuerdos o actos en materia de facilidades de telecomunicación. Sin embargo, TME no ha acreditado que tuviera intención de negociar un cambio en el cobro del servicio de terminación de los SMS con Vodafone para excluir el pago de los SMS-AML.

Tampoco se ha acreditado que existiera un convencimiento mutuo (de los dos operadores) *“de que este tipo tan concreto y específico de SMS debían ser gratuitos por su vinculación con las llamadas al 112”*, como alega TME, sino que es una interpretación unilateral de TME de estos acuerdos. Este operador pretende dotar a estos SMS de un carácter extraordinario a nivel de la interconexión con Vodafone, a pesar de que su coste mayorista de encaminamiento y terminación sería el mismo que el del resto de SMS. De hecho, Vodafone le reclama el pago del servicio de terminación de los SMS-AML al precio pactado en sus acuerdos de interconexión para los SMS en general y no a otro distinto (precios citados en el Fundamento Jurídico Material 2.1).

Además, de la información que consta en el expediente no se ha acreditado que en las reuniones del grupo de trabajo de implementación del sistema AML se acordara que entre los operadores de referencia no se cobrarían determinados costes de interconexión o que se considerase que estos SMS merecían un régimen distinto, ya que, como informa el Ministerio del Interior en su escrito de 22 de julio de 2024, *“nunca se han discutido acuerdos comerciales entre los operadores de telefonía, ya que quedaban fuera del objeto de dicho grupo de trabajo”*.

Por lo tanto, a diferencia de lo que manifiesta TME en su escrito de 8 de enero de 2025, no se ha acreditado la existencia de un acuerdo voluntario y expreso entre estos dos operadores que exima a TME del pago del servicio de terminación de los SMS-AML vinculados a las llamadas al 112 originadas en su red, ni se desprende de sus actos posteriores al contrato una intención mutua de pactar reglas distintas para el servicio de terminación de los SMS-AML.

B. Sobre la falta de normativa que regule el carácter gratuito u oneroso por la terminación de los SMS-AML

Como ya se ha analizado en el Fundamento Jurídico Material Primero, al exponer el *“Marco regulatorio de los servicios de atención de llamadas de emergencia y de los SMS de localización”*, el artículo 74.2 párrafo segundo de la LGTel exige que el establecimiento y la transmisión de la información relativa a la localización del usuario llamante sea gratuita para este y para el PSAP, pero nada se dispone sobre la exención de pago de los costes en los que incurren los operadores (por la originación, el tránsito -en su caso- y la terminación móvil) por encaminar los SMS en los que se suministra dicha información.

Debe reiterarse a TME que esta regulación referida a la información de la localización difiere de lo dispuesto en relación con las llamadas de emergencia (artículo 74.2 párrafo primero LGTel), donde se establece expresamente que el encaminamiento de dichas llamadas debe ser gratuito entre los operadores, así como de lo dispuesto en el Reglamento del Roaming, que en su artículo 12 también prevé expresamente que el operador de una red visitada no podrá aplicar al proveedor de itinerancia ninguna

tarifa, ni por las comunicaciones de emergencia ni por la transmisión de la información de localización de la persona que efectúa la llamada.

Además, procede indicar que el servicio de transmisión de la información de localización del usuario llamante al 112, aunque se genere de forma simultánea a la llamada del usuario, tiene entidad propia, como acredita el hecho de su mención explícita y separada en la LGTel o el Reglamento del Roaming, en contra de lo que alega TME sobre el carácter accesorio de los SMS-AML al servicio de llamadas al 112.

De hecho, cabe recordar que la propia TME reclamó el cobro de esos costes de localización a diversas CCAA ante la CMT, desglosando cada partida del servicio de forma específica e imputando la parte correspondiente a la localización en caso de llamadas a través del terminal móvil al 112, cuando se realizaba únicamente a través de la red³⁴ y no por SMS. En este último caso, que es el del objeto del presente conflicto, es más fácil la concreción de su importe. A nivel de AGI hay una clara distinción entre las llamadas que se facturan por tiempo y los SMS que tienen un precio por unidad.

Por consiguiente, esta Comisión considera que los operadores deben seguir pagándose por los costes de transmisión de la información de localización, en el presente caso, a través de los SMS-AML, como ocurre con el resto de los SMS, salvo que pacten su gratuidad a nivel mayorista; lo que como se ha indicado no se desprende de lo expuesto en el marco de este procedimiento. Al contrario, según indica Vodafone, el resto de los operadores estarían abonando los importes correspondientes al servicio de terminación de los SMS-AML y, a su juicio, cumpliendo sus acuerdos. Un trato distinto a TME debería apoyarse en un acuerdo entre las partes cuya existencia no ha sido acreditada.

C. Sobre el posible abono por la AGE de los costes de terminación de los SMS-AML a Vodafone

En el presente procedimiento no se ha demostrado que Vodafone esté cobrando de la AGE un pago adicional por la entrega a los PSAP de los SMS de localización que terminan en su red móvil. La convocatoria y adjudicación del CORA fue anterior al establecimiento de este servicio de localización, por lo que no se pudo incluir en el contrato la implementación de un servicio que no se prestaba. Así es, el contrato CORA (lote II) se adjudicó el 1 de marzo de 2020 y la implantación del servicio AML fue en junio de 2021.

Además, de las actas de reunión del grupo de trabajo para la implementación del servicio AML en España, incluida la realizada el 13 de mayo de 2020, que aportó TME junto a su escrito de 24 de junio de 2024, no consta que Vodafone reclamara a la

³⁴ Expediente RO 2003/888 (ver nota al pie 31).

SETID el pago de dicho servicio. Tal y como indica Vodafone en su escrito de 23 de julio de 2024 y se desprende de dicha Acta de 13 de mayo de 2020, Vodafone planteó sus dudas sobre los problemas técnicos que le generaba la gestión de los mensajes SMS-AML y la necesidad de realizar nuevas integraciones con el resto de los operadores, por considerar que este tipo de actuaciones no estaban incluidas en el lote II del contrato CORA.

De hecho, en dicha acta se indica que Vodafone y el Ministerio del Interior se reunirían para aclarar dichas cuestiones en el plazo de 2 semanas, pero parece que esta reunión nunca se produjo, como ha manifestado este Ministerio a esta Comisión, en su escrito de 22 de julio de 2024. El Ministerio del Interior explica que no se consideró competente para revisar el contrato CORA y que, por ello, informó de este asunto a la Secretaría General de Administración Digital, ya que fue esa Administración la que licitó el contrato CORA.

Para acreditar este punto, Vodafone ha aportado la copia de algunos correos intercambiados con personal de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, durante el mes de octubre de 2020, en los que se confirma que dicha Subdirección consideraba que el SLA³⁵ pactado en el contrato CORA cumplía con los requisitos de funcionalidad, disponibilidad y capacidad, y que las especificaciones de la solución que ya prestaba Vodafone para la recepción de los SMS era viable, por lo que no veía necesario diseñar ni construir un nuevo servicio.

D. Sobre la aplicación del modelo de facturación de las llamadas al 900

Procede recordar a TME que los SMS los pagan los usuarios que los envían, no los que lo reciben. La AGE abona los SMS que envía, no los que recibe. Además, a diferencia de lo que ocurre en este servicio, las numeraciones 900 (de cobro revertido) son gratuitas para el llamante, pero no para el llamado. Es decir, el operador de terminación recibe un pago del abonado titular del número 900 y, por ello, reparte esa cuantía con los operadores implicados en el servicio (operador de acceso, y de tránsito en su caso, reteniendo él una parte como operador de terminación asignatario del número). En los SMS-AML, no se ha acreditado que Vodafone esté recibiendo algún pago de la AGE, por lo que no es posible aceptar el modelo de facturación que propone TME.

E. Conclusión

En conclusión, en la actualidad, a diferencia de lo dispuesto en la LGTel (art. 74) y en los AGI pactados entre los operadores, en relación con los costes mayoristas de los operadores, originados por el encaminamiento de las llamadas a los servicios de emergencia, que son gratuitos, no existe normativa que haya previsto expresamente

³⁵ Service Level Agreement (Acuerdo de Nivel de Servicios, en español)

la gratuidad del servicio de terminación de los SMS-AML hacia los PSAP entre los operadores involucrados en las comunicaciones. Tampoco está previsto en los AGI pactados entre las partes la facturación de este servicio en interconexión de forma diferente a la terminación del resto de SMS, ni se desprende que hayan intentado negociarla.

En consecuencia, TME está obligada a pagar a Vodafone los costes de terminación en su red móvil incurridos por encaminar los SMS de localización hasta los PSAP, a los precios pactados en sus AGI-TDM e IP.

En concreto, Vodafone tiene derecho a reclamar a TME el pago de las cantidades devengadas desde 2021 hasta la actualidad por dicho concepto, a los precios de terminación indicados en el punto 1 del Fundamento Jurídico Material Segundo, según la fecha de aplicación de sus AGI-TDM e IP.

Si ello resultara necesario, Vodafone deberá acudir a la jurisdicción civil para solventar las controversias relacionadas con el abono efectivo de las cantidades reclamadas, al ser las consecuencias de dicha actuación puramente patrimoniales o de índole jurídico-privada³⁶.

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

RESUELVE

ÚNICO. Estimar la solicitud de Vodafone España, S.A. Unipersonal

Esta empresa tendrá derecho a reclamar a Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal el pago de las cantidades devengadas desde 2021 por el impago de los servicios de terminación de los SMS de localización asociados al servicio de AML, a los precios pactados en los AGI-TDM e IP.

³⁶ Ver a estos efectos, Comunicación 2/2024, de 2 de julio, por la que se publican directrices relativas a la resolución de los conflictos en materia de impagos de servicios mayoristas de acceso a redes, servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados. Esta cuestión ha sido asimismo objeto de múltiples pronunciamientos en sede contencioso-administrativa, ver a modo de ejemplo sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2017 (rec. 2420/2014).

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