

## **RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES DE PTV FRENTE A ORANGE POR EL RETRASO EN EL INICIO DE LA MIGRACIÓN DE OPERADOR DE ACCESO MAYORISTA**

(CFT/DTSA/298/24)

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 6 de marzo de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 6.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Primero. Escrito de interposición de conflicto por parte de PTV**

El 10 de octubre de 2024 se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Procono, S.A. (en adelante, PTV) mediante el cual plantea un conflicto, en calidad de operador móvil virtual (OMV completo), contra su actual host Orange Espagne, S.A. Unipersonal (en adelante, Orange). PTV alega que Orange habría retrasado injustificadamente la migración de las líneas móviles a la red de acceso de Vodafone España S.A. Unipersonal (en adelante, Vodafone), en calidad de nuevo operador host.

En concreto, en su escrito, PTV solicitaba a la CNMC, entre otras cuestiones, que se determinase si los retrasos en la migración son atribuibles a Orange y, en su caso, se incoase el correspondiente expediente sancionador. PTV también pedía que se analizase si los precios que pretende aplicar Orange por la extensión de plazo del contrato mayorista de acceso móvil a partir del 1 de enero de 2025 son abusivos.

En su escrito, PTV solicitó asimismo la adopción de varias medidas provisionales, entre las que figura la imposición de la obligación a Orange de mantener las condiciones económicas vigentes en el contrato hasta que PTV finalice la migración.

### **Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información**

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC de fecha 23 de octubre de 2024, se comunicó a PTV y Orange el inicio del presente procedimiento administrativo para la resolución del conflicto de acceso y portabilidad planteado por PTV, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4 párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). A través de dicho acto, se dio traslado a Orange del escrito presentado por PTV.

Ese mismo día se requirió a las partes interesadas y a la AOPM determinada información necesaria para la resolución del procedimiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 73.1 y 75 de la LPAC.

### **Tercero. Contestaciones a los requerimientos de información**

Con fechas 31 de octubre y 15 y 22 de noviembre de 2024 tuvieron entrada en el registro de esta Comisión los escritos de la AOPM, PTV y Orange, respectivamente<sup>1</sup>, de contestación a los requerimientos de información mencionados en el anterior antecedente.

### **Cuarto. Requerimientos de información a PTV y Orange**

Mediante sendos escritos de 11 de diciembre de 2024, se efectuaron nuevos requerimientos de información a PTV y Orange, para que ambos aportaran determinada información necesaria para la resolución del procedimiento.

### **Quinto. Resolución sobre medidas provisionales**

Con fecha 12 de diciembre de 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó desestimar la solicitud de medidas provisionales formulada por PTV, habida cuenta de que en ese momento estaba previsto que la migración no se extendiera más allá del 31 de diciembre de 2024, cuando iba a empezar la aplicación de los nuevos precios, decayendo, por tanto, su fundamento.

### **Sexto. Contestación a requerimientos de información**

El 13 de enero de 2025 PTV y Orange presentaron sus escritos de contestación a los requerimientos mencionados en el antecedente cuarto, aportando la información solicitada.

### **Séptimo. Escrito de ampliación de alegaciones de PTV**

Con fecha 10 de febrero de 2025 tuvo entrada nuevo escrito presentado por PTV, aportando información adicional a la ya presentada en su escrito de 13 de enero de 2025.

PTV indica que la migración no ha finalizado dentro del plazo inicialmente previsto de 31 de diciembre de 2024 y que, al ritmo actual, prevé que lo haga el 10 de mayo de 2025.

PTV solicita nuevas medidas provisionales a fin de que Orange mantenga las mismas condiciones económicas establecidas en el contrato, para los clientes

---

<sup>1</sup> El 4 y 6 de noviembre de 2024 Orange y PTV solicitaron la ampliación del plazo inicial de 10 días otorgado a ambas para responder los requerimientos, lo que se les concedió por 5 días adicionales.

que no hayan podido migrar, sin que Orange le cobre una facturación mínima mensual.

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

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

### **Primero. Habilitación competencial**

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), este organismo “supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas”, correspondiéndole a estos efectos “realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones], y su normativa de desarrollo.”

Los artículos 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) otorgan a la CNMC la competencia para resolver los conflictos que se susciten, a petición de cualquiera de las partes interesadas, en relación con las obligaciones existentes en virtud de dicha ley y su normativa de desarrollo entre operadores, entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión o entre operadores y proveedores de recursos asociados, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva.

Entre las obligaciones establecidas en la LGTel, que han de cumplir los operadores, el artículo 33 establece que “Los operadores garantizarán, de conformidad con lo establecido en el artículo 65.1.e) y en el artículo 70, que los usuarios finales con números del plan nacional de numeración puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste el servicio. Mediante real decreto se fijarán los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que esta se lleve a cabo. En aplicación de este real decreto y su normativa de desarrollo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá fijar, mediante circular, características y condiciones para la conservación de los números”.

En la actualidad, se encuentra en vigor el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el

Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados<sup>2</sup>), que regula el derecho a la conservación de la numeración en sus artículos 42 a 46. En su artículo 43, y en línea con lo indicado en el artículo 33 de la LGTel, dispone que “[c]uando sea preciso para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá y hará públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables”. En ejercicio de esta competencia, la CNMC acordó la Resolución, de 4 de mayo de 2017, por la que se modificó la Especificación Técnica de Portabilidad Móvil (ETPM)<sup>3</sup>.

Asimismo, 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.

Por consiguiente, atendiendo a los preceptos anteriores y a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y en virtud del artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se regirá por lo establecido en la LPAC.

## **Segundo. Habilitación legal para la adopción de medidas provisionales**

La facultad de dictar medidas provisionales está recogida en el artículo 28.2 de la LGTel, así como en el artículo 56 de la LPAC, norma por la cual se rige esta

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Disposición transitoria primera de la LGTel que dispone que “Las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones o de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo”.

<sup>3</sup> PORT/DTSA/001/16 Resolución por la que se modifican las especificaciones técnicas de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración móvil en caso de cambio de operador.

Especificación Técnica de los Procedimientos Administrativos para la Conservación de Numeración Móvil en caso de Cambio de Operador (Portabilidad Móvil). Modelo Centralizado.  
<https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/portabilidad>

Comisión en el ejercicio de las funciones públicas que la LCNMC y la LGTel le atribuyen para la resolución del procedimiento de referencia.

Así, de conformidad con el artículo 56.1 de la LPAC, la CNMC puede adoptar medidas provisionales en los siguientes términos:

*“Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad”.*

Conforme a esa misma disposición, el órgano administrativo competente para dictar las mencionadas medidas provisionales es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.2.e), en relación con el artículo 14, del Estatuto Orgánico de la CNMC.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

#### Primero. Medidas provisionales solicitadas por PTV

El objeto de la presente resolución es el análisis de la solicitud de medidas provisionales formulada por PTV.

Según consta en el Registro de operadores de la CNMC, desde 1 junio de 2016 PTV actúa en el mercado como operador móvil virtual (OMV) completo, es decir, dispone de elementos de red troncal, pero necesita apoyarse en una red de acceso móvil de un operador de red móvil, que actúa como su anfitrión o *host*.

En su escrito de interposición del conflicto, PTV acredita que el 1 de abril de 2017, en calidad de OMV completo, suscribió un contrato de acceso móvil con Orange, cuya vigencia finalizó el 31 de marzo de 2024.

Aunque la vigencia del contrato concluyó el 31 de marzo de 2024, la cláusula 19 del mencionado contrato de acceso móvil establecía un plazo adicional de **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

El 19 de septiembre de 2024 Orange comunica a PTV la extensión de las condiciones económicas del contrato mayorista hasta el 31 de diciembre de 2024

(a excepción de los descuentos por volumen), así como la aplicación de nuevos precios a partir del 1 de enero de 2025 hasta el 31 de marzo de 2025.

A la vista de que PTV alega que no prevé finalizar la migración con anterioridad al 10 mayo de 2025 y que la imposición de las nuevas condiciones impuestas por Orange a partir del 1 de enero de 2025 son, a su entender, abusivas, este operador solicita a la CNMC que Orange mantenga las condiciones económicas que venía aplicando en 2024, hasta que finalice la migración.

## **Segundo. Requisitos necesarios para la adopción de medidas provisionales**

De conformidad con el artículo 56.1 de la LPAC, el órgano competente para resolver el procedimiento podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas cuando ello sea necesario para *“asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad”*. Según el apartado 4 del mismo precepto, *“no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”*.

La doctrina y jurisprudencia han sistematizado los presupuestos necesarios para obtener la tutela provisional. Tales requisitos son los siguientes:

- La existencia de apariencia de buen derecho (*“fumus boni iuris”*) o de elementos de juicio suficientes para adoptar la medida.
- Previsión razonable de la necesidad y urgencia de la medida (*“periculum in mora”*) para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.
- La inexistencia de perjuicios de difícil o imposible reparación para los interesados o de efectos que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.
- Es necesario que la medida a adoptar sea proporcional e idónea en la ponderación que hace la Administración entre el interés público que trata de satisfacer la actuación administrativa y los posibles perjuicios que se irroguen a los afectados por la misma.

Se examina a continuación la concurrencia de los requisitos anteriores, en relación con la medida provisional solicitada por PTV.

## Tercero. Valoración de la concurrencia de los requisitos en el presente expediente

### *A. Fumus boni iuris*

En relación con la **apariencia de buen derecho** (verosimilitud o apariencia de que el Derecho asiste al eventual beneficiario de la medida), PTV aporta la factura mayorista de enero de 2025 (acta de conciliación), donde se constata que las condiciones mayoristas coinciden con las impuestas por Orange a PTV mediante correo de 19 de septiembre de 2024.

La diferencia entre el importe total del acta de conciliación de enero de 2025 con respecto a la de septiembre de 2024 es de **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**, lo que indica que los nuevos precios de 2025 son sustancialmente superiores a los de 2024, máxime teniendo en cuenta que generan una facturación **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** superior, aun siendo el número de clientes un **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** inferior (el número de clientes de PTV en la red de Orange que faltaban por migrar en el mes de enero de 2025 con respecto a los que tenía en septiembre de 2024 (antes de la migración) ha disminuido **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**).

Si bien el análisis de la razonabilidad de los nuevos precios es objeto del conflicto y será analizado en detalle durante su tramitación, en el presente caso, se considera que existe una apariencia de buen derecho debido al significativo incremento del importe mensual que debe asumir PTV.

### *B. Periculum in mora*

En relación con la **necesidad y urgencia de la medida**, el importe adicional que debe asumir PTV con las nuevas condiciones impuestas podría afectar al desarrollo comercial de este operador, al tratarse de una cantidad elevada para un OMV de reducido tamaño, pudiendo causarle perjuicios irreparables.

Además, cabe tener en cuenta que se prevé que esas condiciones apliquen solamente hasta el 31 de marzo de 2025, con el riesgo de que no se dé continuidad al contrato y se deje a una parte de los clientes de PTV sin servicio.

Es por ello que existe la necesidad urgente de que Orange mantenga las condiciones económicas que aplicaba a PTV hasta el 31 de diciembre de 2024, y no imponga una facturación mínima mensual a PTV hasta la resolución del conflicto. Será en la resolución definitiva donde, como ya se ha mencionado, se

analizará la razonabilidad de estas condiciones y los plazos para su aplicación, teniendo en cuenta que es responsabilidad de PTV fijar un ritmo de migración razonable, una vez solventadas las dificultades achacables a Orange.

Por todo ello, y con el fin de evitar la pérdida del efecto útil de la resolución final que pudiera adoptarse por esta Comisión en el seno del presente procedimiento, resulta apropiada y ajustada a Derecho, tal y como se ha señalado, la adopción de la presente medida cautelar por resultar necesaria y urgente.

### C. Proporcionalidad de la medida

La medida provisional propuesta, finalmente, resulta idónea y plenamente respetuosa con el **principio de proporcionalidad**, habiéndose llevado a cabo la necesaria ponderación entre el interés público que trata de satisfacer la actuación administrativa y los posibles perjuicios que se podrían irrogar a los afectados por la misma<sup>4</sup>. La ponderación de todos los intereses implicados conduce a considerar proporcionado y ajustado a Derecho obligar a Orange, con carácter inmediato, a mantener las condiciones económicas pactadas en el contrato con PTV que fueron de aplicación hasta el 31 diciembre de 2024.

El mantenimiento de las condiciones económicas durante un plazo adicional no debería suponer un perjuicio para Orange, ya que no empeora las condiciones pactadas con PTV en el contrato vigente hasta el 30 de septiembre de 2024, y la posible definición de condiciones económicas distintas en la resolución definitiva tendrá a lo sumo unos efectos fácilmente reparables con la compensación por las cantidades que proceda.

Por ello, las medidas provisionales solicitadas cumplen el requisito de proporcionalidad con respecto al objeto perseguido.

Dado lo que antecede, se concluye que existen en la presente fase del procedimiento elementos de juicio suficientes que habilitan, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.1 de la LPAC, la adopción de las medidas provisionales solicitadas.

---

<sup>4</sup> Véase, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2011, recurso de casación núm. 3028/2009.

En atención a lo recogido en los antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar la solicitud de medidas provisionales formulada por Procono, S.A. en el seno del procedimiento de referencia.

**SEGUNDO.-** Orange Espagne, S.A. Unipersonal deberá mantener a Procono, S.A. las condiciones económicas establecidas en el contrato cuya vigencia finalizó el 30 de septiembre de 2024, sin facturación mínima mensual, hasta que se resuelva el conflicto.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a Procono, S.A. y Orange Espagne, 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.