

## **ACUERDO POR EL QUE SE PONE FIN AL PERIODO DE INFORMACIÓN PREVIA RELATIVO A LA DENUNCIA DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA CONTRA VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. EN MATERIA DE PORTABILIDAD MÓVIL**

(IFP/DTSA/033/24)

### **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

#### **Secretaria**

D.<sup>a</sup> María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de abril de 2025

De acuerdo con la función establecida en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria emite el siguiente acuerdo:

## I. ANTECEDENTES

### Primero. Denuncia de la Asamblea de Extremadura

El 27 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la Asamblea de Extremadura en el que denuncia a Vodafone España, S.A.U. (Vodafone) por la portabilidad no autorizada de la línea móvil **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, presuntamente de titularidad autonómica.

Según consta en el escrito de denuncia, *“un error en los sistemas de información de Vodafone ha permitido que la línea móvil **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** haya sido asignada a dos clientes distintos: la Asamblea de Extremadura y una “pequeña empresa [entre el 30 de junio de 2023 y el 28 de febrero de 2024]. Este hecho ha permitido que el cliente “pequeña empresa” dispusiera de los privilegios contractuales suficientes para solicitar y autorizar la portabilidad de la línea a otro operador, y así sucedió el 28 de febrero de 2024. Por otro lado, Vodafone se esfuerza en aclarar que la duplicidad de las líneas no se ha producido en la red de acceso de telecomunicaciones y que por tanto ambos clientes no han coexistido en la red móvil”.*

Por este motivo, la Asamblea de Extremadura solicita que se (i) inicie un procedimiento sancionador contra Vodafone por un incumplimiento de las características y las condiciones establecidas para la conservación de los números y (ii) le comunique el inicio y la eventual resolución sancionadora.

Asimismo, la Asamblea de Extremadura informa que también ha puesto en conocimiento de la Agencia Española de Protección de Datos este mismo hecho por vulneración de los derechos de los usuarios finales sobre protección de datos y privacidad.

### Segundo. Periodo de información previa y requerimiento de información a Vodafone

El 20 de diciembre de 2024, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC dio traslado a Vodafone de la denuncia de la Asamblea de Extremadura y comunicó a esta empresa que se había iniciado un periodo de información previa, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con la finalidad de analizar los hechos puestos de manifiesto en el Antecedente Primero con carácter previo a la apertura, en su caso, del correspondiente procedimiento administrativo.

Asimismo, a través del mismo escrito, se requirió a Vodafone determinada información por ser necesaria para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos denunciados, de conformidad con lo establecido en los artículos 28 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), y 73 y 75 de la LPAC.

Vodafone contestó al citado requerimiento de información el 30 de enero de 2025<sup>1</sup>.

### **Tercero. Declaración de confidencialidad**

El 23 de abril de 2025, la DTSA declaró la confidencialidad de determinada información obrante en el expediente.

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

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

### **Único. Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable**

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 LCNMC, corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones], y su normativa de desarrollo”*.

La CNMC está habilitada para supervisar la actuación de los operadores con el objetivo de salvaguardar los derechos de los usuarios a cambiar de operador conservando su numeración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, 65.1.e) y 70.6 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).

Los artículos 33.1, 70.6 y 100.2.k) de la LGTel y 43 del Reglamento de prestación de servicios<sup>2</sup> otorgan a la CNMC la competencia para *“fijar las características y*

---

<sup>1</sup> A petición del interesado, la DTSA concedió una ampliación del plazo inicialmente concedido de tres días hábiles adicionales, de conformidad con el artículo 32 de la LPAC.

<sup>2</sup> 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.

*condiciones para la conservación de los números en aplicación de los aspectos técnicos y administrativos que mediante real decreto se establezcan para que ésta se lleve a cabo”.*

En ejercicio de tales competencias, mediante resolución de 4 de mayo de 2017 (PORT/DTSA/001/16) la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó la última modificación de las especificaciones técnicas y administrativas para el cambio de operador con conservación de numeración móvil (ETPM). Las condiciones y procedimientos para el ejercicio por los usuarios finales del derecho a la conservación de la numeración móvil están desarrollados en dichas especificaciones, y a la CNMC compete la supervisión de su cumplimiento por parte de los operadores.

De acuerdo con el artículo 114.1.a) de la LGTel, corresponde a la CNMC la competencia, entre otras, para sancionar las infracciones administrativas en caso de incumplimiento de las características y condiciones establecidas para el cambio de operador y la conservación de los números (artículos 106.11 y 107.27 LGTel) y ante el incumplimiento o el cumplimiento tardío o defectuoso de las resoluciones adoptadas por la Comisión en el ejercicio de sus funciones, como es la ETPM (artículos 106.14 y 107.38 LGTel).

En aplicación de los preceptos citados, la CNMC tiene competencia para conocer la denuncia de la Asamblea de Extremadura sobre el presunto incumplimiento por Vodafone de las características y las condiciones aplicables al cambio de operador con conservación de la numeración.

Por ello y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para conocer la denuncia presentada es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

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

### **III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES**

#### **Primero. Régimen jurídico aplicable a la conservación de los números telefónicos de los abonados**

El artículo 8.1 de la LGTel establece que la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se sujetará a las condiciones previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluye la

condición de garantizar la conservación (portabilidad) de la numeración de sus usuarios en los supuestos establecidos en la normativa (artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento de prestación de servicios) así como garantizar los derechos de los usuarios finales en materia de telecomunicaciones (artículo 17.f) del citado reglamento).

El derecho a la conservación de la numeración constituye un derecho esencial de los abonados que tienen números del Plan nacional de numeración (artículos 65.1.e) y 70 de la LGTel) y es una obligación de los operadores de comunicaciones electrónicas garantizar dicho derecho.

*El artículo 33 establece que “[L]os 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”.*

Los procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo el cambio de operador con conservación de la numeración se rigen por las especificaciones técnicas fija y móvil, respectivamente, aprobadas por la CNMC y se gestionan a través de plataformas centralizadas, que actúan como agentes intermediarios. La plataforma para la portabilidad móvil es el Nodo Central de portabilidad móvil y la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM) se encarga de su gestión<sup>3</sup>.

La conservación del número y su activación subsiguiente se ejecutarán con la mayor brevedad en la fecha o fechas acordadas explícitamente con el usuario final. En cualquier caso, a los usuarios finales que han suscrito un acuerdo para cambiar un número a un nuevo operador se les activará dicho número en el plazo de un día hábil (desde la fecha acordada con ellos), con alguna excepción<sup>4</sup>. Este derecho existe siempre que se tramite el alta en el mismo servicio de

---

<sup>3</sup> La plataforma de portabilidad fija se denomina Entidad de Referencia (ER) y es gestionada por la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP).

<sup>4</sup> Por ejemplo, si el usuario solicita que la portabilidad se haga efectiva en un plazo diferido de máximo 30 días naturales contados a partir de la fecha de solicitud.

telecomunicaciones de otro operador (artículo 44.2 del Reglamento de mercados de comunicaciones electrónicas).

De acuerdo con el artículo 70.5 de la LGTel, el operador receptor debe dirigir los procesos de cambio y conservación de números, debiendo cooperar de buena fe tanto el operador receptor como el operador donante. A tal efecto, ambos operadores no provocarán retrasos ni cometerán abusos relacionados con los procesos de cambio y conservación ni cambiarán números. En particular, no se podrá transferir a los usuarios finales en contra de su voluntad o sin su consentimiento explícito. El contrato del usuario final con el operador donante se rescindirá de forma automática con la finalización del proceso de cambio.

## Segundo. Valoración de las actuaciones practicadas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 de la LPAC, el escrito de la Asamblea de Extremadura ha de calificarse como una denuncia, porque pone en conocimiento de esta Comisión un posible incumplimiento de las características y condiciones aplicables al cambio de operador con conservación de la numeración.

Atendiendo al citado escrito de denuncia, la Asamblea de Extremadura afirma que es titular del número móvil **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** y denuncia una supuesta falta de acreditación del consentimiento a la portabilidad de dicho número a favor de un tercer operador.

Según consta en el Registro de Numeración, Vodafone es el operador asignatario del rango de numeración móvil 670<sup>5</sup>. La documentación obrante en el expediente acredita que Vodafone asignó el número **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** a **[CONFIDENCIAL ...]** el día 15 de septiembre de 2022. Este dato es coincidente con la información registrada en el Sistema de Gestión de Datos de Abonados (SGDA), en el que consta que el abonado titular del citado número es **[CONFIDENCIAL ...]**.

Este cliente solicitó la portabilidad de su número móvil **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** a favor de un tercer operador el día 21 de febrero de 2024. La solicitud de portabilidad obrante en el expediente muestra el consentimiento explícito de dicho cliente a la portabilidad. La información obrante en el Nodo Central de Portabilidad Móvil pone de manifiesto que este número fue portado a favor de un tercer operador el 28 de febrero de 2024.

---

<sup>5</sup> Expediente RS 48/98 de 14 de mayo de 1998.

Sin perjuicio de lo anterior, Vodafone ha reconocido que el número móvil **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, por un error de comunicación y sincronización de sus sistemas internos de información y de su inventario de numeración, estuvo asignado en sus sistemas internos de información a dos clientes distintos entre el 30 de junio de 2023 (fecha en la que el número fue asignado a la Asamblea de Extremadura) y el 28 de febrero de 2024 (fecha en la que el número se portó desde el otro abonado a otro operador).

Tras la asignación del número **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]** al cliente **[CONFIDENCIAL ...]** el 15 de septiembre de 2022, se produjo un error de comunicación o informático entre el sistema CRM de clientes residenciales y pequeñas empresas -en el que se registró a dicho abonado- y el inventario interno de numeración de Vodafone, que conllevó que la numeración no quedase marcada como “atribuida”, sino que se mantuviera como “disponible”<sup>6</sup>. Por eso, más de un año más tarde, el 30 de junio de 2023, Vodafone pudo activar una multitarjeta del mismo MSISDN<sup>7</sup>, pero asociado a un número de tarjeta SIM<sup>8</sup> e IMSI<sup>9</sup> distintos, en el sistema interno de información de clientes de Grandes Cuentas, a favor de la Asamblea de Extremadura. De modo que, el número disputado estuvo asignado a la Asamblea de Extremadura como línea secundaria.

Según Vodafone, esta duplicidad en los sistemas de información internos de Vodafone no se reprodujo en los equipos de red, que son los que controlan las comunicaciones del cliente, porque en el Home Location Register (HLR)<sup>10</sup> sólo estaba localizado el número IMSI de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**, de tal manera que solo este cliente podía realizar llamadas y enviar SMS.

---

<sup>6</sup> Vodafone es el operador asignatario del rango de numeración 670 desde el 14 de mayo de 1998.

<sup>7</sup> A través de las multitarjetas o MultiSIM los abonados del servicio telefónico móvil contratan con su operador móvil una segunda o varias tarjetas SIM que comparten el mismo número MSISDN y tarifa de datos que la línea principal contratada. De esta manera, si un abonado tiene dos teléfonos o un teléfono y otro dispositivo, como una tableta o smartwatch con conectividad, puede compartir entre todos sus dispositivos una misma tarifa de datos sin necesitar contratar una segunda línea.

<sup>8</sup> Acrónimo de *Subscriber Identity Module* o módulo de identificación del abonado.

<sup>9</sup> Acrónimo de *International Mobile Subscription Identity*. Este número identifica internacionalmente a un cliente e indica que esa persona tiene una línea con un operador de cierto país: <https://blog.cnmc.es/2012/06/28/los-otros-numeros-de-movil/>

<sup>10</sup> Elemento de la red donde se guardan los datos y capacidades de suscripción de los usuarios, las pasarelas de voz y datos para interconexión o acceso a internet (gateways) o los servidores de mensajes SMS.

Así, el análisis de las facturas aportadas por Vodafone pone de manifiesto que **[CONFIDENCIAL ...]** cursó tráfico de voz, SMS y datos durante todo el tiempo que tuvo asignado el número, mientras que la Asamblea de Extremadura únicamente cursó tráfico de datos entre el 15 de marzo y el 9 de mayo de 2024, de manera muy residual (no constan tráficos de voz y SMS, ni siquiera hacia o desde otras extensiones de la VPN autonómica). Según Vodafone, estos consumos de datos de la administración autonómica corresponden al producto asignado -una tarjeta secundaria de un producto multitarjeta-.

En consecuencia, a la vista de la información analizada, procede archivar la denuncia contra Vodafone y las actuaciones previas núm. IFP/DTSA/033/24, al no haberse detectado indicios suficientes que determinen la vulneración de las características y las condiciones para la conservación de la numeración. Vodafone cometió un error que ha motivado que, cuando el abonado titular original del número se ha portado a otro operador, haya dejado sin la línea secundaria a la Asamblea de Extremadura. No se desprenden indicios de vulneración de la normativa y regulación de conservación de la numeración, no pudiéndose dejar sin el número al otro abonado, que legítimamente ha ejercido su derecho.

Por último, otras posibles consecuencias patrimoniales del contrato entre Vodafone y la Asamblea de Extremadura no son competencia de esta Comisión, debiendo acudirse a otras instancias -jurisdicción ordinaria-.

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,

## **ACUERDA**

**ÚNICO.** Archivar la denuncia analizada bajo el periodo de información previa número IFP/DTSA/033/24.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a Vodafone España, S.A.U. y a la Asamblea de Extremadura, haciéndoles saber que el mismo pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra él recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.