

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PROVISIONALES EN EL CONFLICTO DE ACCESO PLANTEADO POR VODAFONE FRENTE A FINETWORK POR INCUMPLIMIENTO DE SU OBLIGACIÓN DE PAGO

(CFT/DTSA/105/25)

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

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de mayo 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:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
Primero. Escrito de interposición de conflicto de Vodafone.....	3
Segundo. Solicitud de Finetwork	3
Tercero. Comunicación de inicio del procedimiento, tramitación de urgencia y requerimiento de información a Finetwork.....	4
Cuarto. Nuevo escrito de Vodafone	4
Quinto. Declaración de confidencialidad.....	4
II. Fundamentos jurídicos procedimentales	5
Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	5
Segundo. Habilitación legal para la adopción de medidas cautelares	6
III. Fundamentos jurídicos materiales	6
Primero. Medidas provisionales solicitadas por Vodafone	6
Segundo. Valoración de la concurrencia de los requisitos necesarios para la adopción de medidas provisionales	7
A. <i>Fumus boni iuris</i>	8
B. <i>Periculum in mora</i>	10
C. Proporcionalidad de la medida	10
RESUELVE.....	12

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de interposición de conflicto de Vodafone

El 4 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito presentado por Vodafone España, S.A.U. y Vodafone Ono, S.A.U. (en adelante, conjuntamente, Vodafone) mediante el cual interponía conflicto de acceso contra Wewi Mobile, S.L. (Finetwork) por incumplimiento reiterado de sus obligaciones de pago por los servicios prestados de acceso a su red fija y móvil.

En concreto, según Vodafone, Finetwork adeudaba a dicha fecha la cantidad de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ...]**.

La solicitud principal de Vodafone consiste en que se le autorice a la suspensión temporal de la prestación de los servicios mayoristas de acceso a Finetwork hasta que proceda al pago de las cantidades debidas. Asimismo, solicita que se tenga por comunicada su decisión de dejar de atender altas de nuevos servicios, en el plazo de 45 días naturales desde la comunicación de suspensión hasta que Finetwork cumpla con sus obligaciones contractuales de pago.

Por último, Vodafone solicita que se adopte una medida cautelar “*consistente en obligar a Finetwork a cumplir con el compromiso asumido en la [CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL] del periodo en curso y siguientes mientras se tramita el presente expediente*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Segundo. Solicitud de Finetwork

El 8 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito presentado por Finetwork mediante el cual solicita que se “*desestime la solicitud de suspensión de los servicios de acceso mayorista interesada por Vodafone*” porque “*no puede permitirse que sus clientes sufran gravísimos perjuicios al ver interrumpidos sus servicios [CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL] con motivo de una discusión contractual entre ambas compañías*”.

A juicio de Finetwork, existen “*desavenencias en cuanto a la procedencia y cantidad de la citada facturación, por considerar Finetwork que gran parte de la misma es indebida y excesiva por no corresponderse con lo pactado en el citado Contrato*”.

Por otro lado, Finetwork afirma que está en disputa entre ambas compañías el cumplimiento por Vodafone de una obligación establecida en el referido contrato ya que *“el servicio prestado a sus clientes finales por Vodafone no es en absoluto “equivalente” al de los clientes Vodafone, sino discriminatorio y peor. Esta deficiente prestación de los servicios minoristas por parte de Vodafone a los clientes de Finetwork está ocasionando a Finetwork importantes perjuicios y costes innecesarios”*.

Tercero. Comunicación de inicio del procedimiento, tramitación de urgencia y requerimiento de información a Finetwork

El 11 de abril de 2025, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC comunicó a los interesados, Vodafone y Finetwork, el inicio del procedimiento administrativo del conflicto de referencia y su tramitación de urgencia, de conformidad con los artículos 4, 21.3 y 33 de la LPAC.

Asimismo, a través del mismo escrito se comunicó a Vodafone la incorporación al expediente del escrito de Finetwork mencionado en el Antecedente anterior, dándosele traslado del mismo.

Por último, a través del mismo escrito se requirió a Finetwork que aportase determinada información y documentación y se pronunciase sobre la solicitud de medidas provisionales, en el plazo de 5 días y al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC.

Finetwork no ha contestado al requerimiento de información.

Cuarto. Nuevo escrito de Vodafone

El 15 de abril de 2025, Vodafone presentó un nuevo escrito a la CNMC informando del aumento de la deuda de Finetwork en más de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]** tras la emisión de cuatro nuevas facturas el día 8 de abril cuya fecha de vencimiento es el 25 de abril de 2025.

A tal efecto, Vodafone solicitaba a la CNMC que se le *“(i) autorice a suspender temporalmente la prestación de los servicios de acceso mayoristas a Finetwork, (ii) tramitar el presente procedimiento con la mayor urgencia posible, prescindiendo del trámite de audiencia y (iii) acordar la medida cautelar solicitada, (...)”*.

Quinto. Declaración de confidencialidad

El 30 de abril de 2025, la DTSA declaró la confidencialidad de la información aportada por Vodafone en el seno del presente expediente.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero. 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 Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (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 noviembre¹, 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 existentes en virtud de la presente Ley y su normativa de desarrollo entre operadores que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión.

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.

Por ello, 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 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 rige por lo establecido en la LPAC.

¹ Actualmente, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

Segundo. Habilitación legal para la adopción de medidas cautelares

La facultad de dictar medidas provisionales está recogida en los artículos 28.2 de la LGTel y 56 de la LPAC, norma por la cual se rige esta 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 Vodafone

El objeto de la presente resolución es valorar y resolver sobre la solicitud de medidas provisionales formulada por Vodafone en el marco del procedimiento de conflicto de acceso planteado por esta operadora frente a Finetwork por incumplimiento reiterado de sus obligaciones de pago por los servicios de acceso prestados.

El 23 de mayo de 2024, Vodafone y Finetwork suscribieron un contrato de prestación de servicios de acceso mayorista a la red sobre red fibra óptica hasta el hogar² y HFC³ y móvil de Vodafone, para la prestación de servicios minoristas

² Fiber To The Home (FTTH), en inglés

³ Híbrido de Fibra Coaxial.

de telefonía móvil y servicios de banda ancha fija a usuarios finales de Finetwork en todo el territorio nacional⁴.

La cláusula 4 del contrato enumera las obligaciones contractuales que tienen carácter esencial y que deben cumplirse durante la vigencia del contrato, destacándose, entre otras, las siguientes:

- Finetwork tiene una **obligación de pago** de los servicios mayoristas de acceso móvil y fijo prestados por Vodafone en los términos descritos en la **[CONFIDENCIAL TERCEROS FIN CONFIDENCIAL]**.
- Finetwork tiene la **obligación de [CONFIDENCIAL TERCEROS un ... FIN CONFIDENCIAL]**.
[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL].
- Este compromiso se materializa para Finetwork en la **obligación de [CONFIDENCIAL TERCEROS FIN CONFIDENCIAL]**.

La medida cautelar solicitada por Vodafone consiste en “*obligar a Finetwork a cumplir con el compromiso asumido en la [CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL] del periodo en curso (en el momento de interponer el conflicto, abril de 2025) y siguientes mientras se tramita el presente expediente*”, para asegurar la ejecutividad de la resolución que pueda adoptar esta Comisión en el presente procedimiento.

Segundo. Valoración de la concurrencia de los 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*”. 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:

⁴ Anteriormente al 16 de enero de 2024, Vodafone y Finetwork mantuvieron una relación de colaboración comercial para la comercialización por parte de Finetwork de los servicios de comunicaciones electrónicas móviles y de banda ancha fija prestados por Vodafone.

- 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.

El Tribunal Constitucional ha interpretado el régimen de adopción de medidas cautelares indicando que no se produce vulneración de derechos constitucionales, siempre que exista una norma jurídica que permita su adopción, se adopten las medidas cautelares por resolución fundada en Derecho y se basen en un juicio de razonabilidad en cuanto a la finalidad perseguida y circunstancias concurrentes (ver, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 31/1981, de 28 de julio⁵; 13/1982 y de 1 de abril⁶, 148/1993 de 29 abril⁷).

Se examina a continuación la concurrencia de los requisitos anteriores, en relación con las medidas provisionales solicitadas por Vodafone.

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), el acuerdo mayorista de referencia, acordado y firmado entre Vodafone y Finetwork el 23 de mayo de 2024, prevé expresamente (i) una obligación de pago de los servicios mayoristas de acceso móvil y fijo prestados por Vodafone y **[CONFIDENCIAL TERCEROS FIN CONFIDENCIAL]**.

Como está previsto en el contrato, Finetwork tiene que pagar mensualmente a Vodafone:

⁵ Recurso de amparo núm. 113/1980.

⁶ Recurso de amparo núm. 179/1980.

⁷ Recurso de amparo núm. 2416/1990

- Un importe fijo de **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]**.

Como ha acreditado Vodafone, Finetwork no ha abonado los prepagos mensuales correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2025 ni **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]**, desglosado de la siguiente manera:

- **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]** en concepto de consumo de servicios mayoristas.
- **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]** de los servicios mayoristas de móvil y fibra, de los meses indicados.

Siendo el pago de los servicios mayoristas de acceso prestados por Vodafone una obligación esencial del contrato a cumplir por Finetwork y habiéndose acreditado el impago invocado por Vodafone, así como el requerimiento de pago de las facturas por parte de ésta a Finetwork, existe apariencia de buen derecho de que los impagos de las facturas por parte de Finetwork suponen un incumplimiento contractual y conllevarían la posible consecuencia de desconexión de los servicios mayoristas de acceso móvil y fijo por parte de Vodafone, tal y como se prevé en el propio contrato mayorista en su cláusula 7.1.4, lo que se analizará en el marco del presente expediente.

Finetwork no ha contestado al requerimiento de información formulado y no ha mostrado, a fecha de hoy, su disconformidad con la adopción de la medida provisional; pero sí ha manifestado su disconformidad con la solicitud principal de Vodafone de suspensión de los servicios de acceso mayorista móvil y fijo contratados.

En primer lugar, Finetwork afirma que *“la facturación que reclama Vodafone está en disputa entre ambas compañías debido a desavenencias en cuanto a la procedencia y cantidad de la citada facturación, por considerar Finetwork que gran parte de la misma es indebida y excesiva por no corresponderse con lo pactado en el citado contrato”*.

En segundo lugar, Finetwork manifiesta que también *“está en disputa entre ambas compañías el cumplimiento por parte de Vodafone de su obligación establecida en la **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]***. A juicio de Finetwork, los servicios minoristas de sus clientes finales son *“discriminatorios y peores”* a los servicios minoristas de los clientes de Vodafone. Esta situación le está causando importantes perjuicios y costes innecesarios.

A este respecto, debe señalarse que estas discrepancias no pueden ser causa del impago de todas las cantidades indicadas y desde luego no son óbice para la adopción de la medida provisional, ya que el prepago mensual está previsto en el acuerdo mayorista suscrito entre ambos operadores y Finetwork no ha justificado hasta la fecha el cumplimiento de dicha obligación contractual o los motivos del incumplimiento (más allá de las razones generales dadas al respecto). Al contrario, en el presente expediente lo que se ha acreditado por parte de Vodafone es la existencia del impago de las facturas correspondientes a este mecanismo de garantía de prepago de los servicios de acceso cuyo importe, devengo y vencimiento del pago constan expresamente en el contrato.

Por tanto, en este marco, concurre el requisito de apariencia de buen derecho para la adopción de la medida provisional solicitada por Vodafone.

B. *Periculum in mora*

En relación con la necesidad y urgencia de la medida provisional solicitada, debe señalarse que el incumplimiento de la obligación contractual de pago de los servicios mayoristas de acceso móvil y fijo por parte de Finetwork está generando a Vodafone un considerable perjuicio económico debido a que el impago de las facturas es continuado en el tiempo, lo que provoca el crecimiento exponencial de la deuda.

Como se ha indicado, en el momento actual, Finetwork adeuda a Vodafone **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]** en concepto de consumo de servicios mayoristas.

Así, la continuación de la prestación de los servicios mayoristas de acceso móvil y fibra por parte de Vodafone a Finetwork sin que ésta atienda sus obligaciones de pago incrementa todavía más la deuda existente con Vodafone, lo que justifica que la adopción de la medida solicitada sea necesaria y tenga también carácter de urgente. De esta manera, se limita el riesgo para Vodafone y se garantiza la continuidad de la prestación de los servicios mayoristas de acceso móvil y fijo en condiciones de competencia asegurando, asimismo, la contraprestación de los citados servicios conforme al acuerdo suscrito entre los operadores.

Dado lo que antecede, existen por consiguiente razones de necesidad y urgencia que justifican la adopción de la medida provisional solicitada por Vodafone.

C. Proporcionalidad de la medida

Teniendo en cuenta lo que antecede, las medidas adoptadas en sede cautelar son idóneas y plenamente respetuosas con el principio de proporcionalidad y

tienen también carácter idóneo para cumplir con los objetivos perseguidos (para salvaguardar el equilibrio contractual entre las partes y la situación competitiva en el mercado de los agentes implicados durante la tramitación del presente procedimiento).

Se recuerda que los mecanismos de aseguramiento del pago como el establecido en el contrato de referencia con respecto a las deudas vencidas liquidadas y exigibles, así como las que se devenguen desde la interposición del conflicto hasta la resolución del presente procedimiento, están previstas en la Comunicación 2/2024⁸.

Además, la adopción de dicha medida no ocasionaría perjuicios a terceros o usuarios finales, que seguirían manteniendo los servicios prestados por Finetwork, o en última instancia podrían contratarlos con otro operador.

Dado lo que antecede, se concluye que existen en la presente fase del procedimiento elementos de juicio suficientes que permiten, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.1 de la LPAC, la adopción de la medida provisional consistente en exigir a Finetwork el cumplimiento del prepago mensual y **[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]** correspondiente a abril y a los periodos restantes hasta la finalización del procedimiento, para poder seguir cursando tráfico en las redes de Vodafone.

De esta manera, Finetwork estará obligada a realizar el citado prepago de abril por importe de (**[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]**) en los términos y condiciones previstos en el contrato, en el plazo de 10 días desde que le sea notificada la presente resolución, y, posteriormente, a los eventuales prepagos mensuales que procedan hasta la finalización del presente expediente, en los términos establecidos en el contrato.

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,

⁸ Comunicación 2/2024, de 2 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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 (Comunicación 2/2024).

RESUELVE

ÚNICO. Estimar la solicitud de medida provisional formulada por Vodafone España, S.A.U. y Vodafone Ono, S.A.U. en el seno del procedimiento de referencia y conminar a Wewi Mobile, S.L. a garantizar el cumplimiento del prepago mensual (**[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]**) de los servicios de acceso mayorista móvil y fijo prestados por Vodafone en los términos señalados en el acuerdo mayorista firmado por los mencionados operadores el 23 de mayo de 2024.

Wewi Mobile, S.L. deberá cumplir con su obligación contractual de prepago del mes de abril de 2025 por importe de (**[CONFIDENCIAL TERCEROS ... FIN CONFIDENCIAL]**), en el plazo de 10 días desde que le sea notificada la presente resolución, y, posteriormente deberá satisfacer los eventuales prepagos mensuales que procedan hasta la finalización del presente expediente.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a Vodafone España, S.A.U. y Vodafone Ono, S.A.U. y a Wewi Mobile, S.L., 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.