

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A UNA CONSULTA SOBRE EL ACCESO AL SERVICIO DE ATENCIÓN AL CLIENTE DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES DESDE REDES DE TERCEROS

(CNS/DTSA/677/25)

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

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Barcelona, a 20 de noviembre de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5, apartados 2 y 3, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, así como el artículo 53.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente acuerdo:

ÍNDICE

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA | 3 |
| II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL..... | 3 |
| III. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA | 4 |
| Primero. Regulación de los derechos del usuario final y del consumidor de servicios de comunicaciones electrónicas | 4 |
| Segundo. Regulación de los números cortos 1002 y 1004..... | 8 |
| IV. CONCLUSIONES | 10 |

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

Con fecha de 25 de agosto de 2025, se recibió una consulta en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acerca de si es obligatorio para un operador de telecomunicaciones ofrecer su servicio de atención al cliente por vía telefónica o si puede prescindir de esta vía y ofrecerlo a través de otros medios como redes sociales o “WhatsApp”.

Concretamente, la consulta se refiere a los números cortos de atención al cliente (1004) y servicio técnico (1002) del operador Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) a los que, según las declaraciones de la persona que consulta, no puede acceder desde un número de teléfono de otro operador.

En definitiva, la consulta plantea si es conforme con la normativa vigente que se pueda llamar a los números del servicio de atención al cliente de un operador únicamente desde números de teléfono de ese mismo operador.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 2 y 3, de la LCNMC¹, y en el artículo 53.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con el artículo 5.2 de la LCNMC, esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Del mismo modo, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual, la CNMC estará a lo dispuesto en el artículo 6, atribuyendo a este organismo el artículo 6.5 de esta Ley *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre ^[2], y su normativa de desarrollo”*.

Los artículos 30.5 y 100.2.ac) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) atribuyen a la CNMC la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración.

¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

² Remisión que ha de entenderse efectuada en la actualidad a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 14.5 de la LGTel, la CNMC ha de fomentar y, cuando sea pertinente, garantizar, de conformidad con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones, la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, promoviendo, entre otros objetivos, el máximo beneficio para los usuarios finales. Asimismo, el artículo 100.2.u) de la LGTel dispone que la CNMC *“contribuir[á] a la protección de los derechos del usuario final en el sector de las comunicaciones electrónicas, en coordinación, en su caso, con otras autoridades competentes”*.

La CNMC es, por consiguiente, competente para responder a la consulta formulada al circunscribirse ésta al ámbito interpretativo y de aplicación de la normativa sectorial de telecomunicaciones.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para contestar esta consulta.

III. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

El presente acuerdo analizará, en primer lugar, si es obligatorio que los operadores de telecomunicaciones dispongan de un servicio telefónico de atención al cliente y, en segundo lugar, en relación con los números 1002 y 1004, si es conforme con la normativa vigente que dicho servicio de atención al cliente únicamente pueda ser accesible a través de los números de teléfono del mismo operador que ofrece el servicio.

Primero. Regulación de los derechos del usuario final y del consumidor de servicios de comunicaciones electrónicas

La LGTel³ y la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, aprobada por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo (Carta de derechos del usuario), regulan de forma específica los derechos del usuario final y del consumidor de servicios de comunicaciones electrónicas.

Así, el artículo 65.2 de la LGTel establece que *“[l]os operadores deberán disponer de un servicio de atención al cliente, gratuito para los usuarios, que puede estar desvinculado de los servicios comerciales, que tenga por objeto facilitar información y atender y resolver las quejas y reclamaciones de sus clientes. Los servicios de atención al cliente mediante el canal telefónico deberán garantizar en todo momento una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar*

³ Capítulo IV. Derechos de los usuarios finales. Artículo 64 y siguientes.

complementariamente otros medios técnicos a su alcance para mejorar dicha atención. Los operadores pondrán a disposición de sus clientes métodos para la acreditación documental de las gestiones o reclamaciones realizadas, como el otorgamiento de un número de referencia o la posibilidad de enviar al cliente un documento en soporte duradero”.

Dicho artículo permite que los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas puedan hacer uso de otros medios, para complementar el servicio telefónico en la configuración de su servicio de atención al cliente, más allá de la atención personal directa que deben proporcionar, como pueden ser las redes sociales o un chat con el usuario a través de su página web o el terminal telefónico. No obstante, no se desprende, conforme al primer aspecto objeto de esta consulta, que sea obligatorio para los operadores ofrecer un servicio de atención al cliente por vía telefónica.

Por otra parte, el artículo 8.1.b) de la Carta de derechos del usuario obliga a que los contratos que celebren los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas con los operadores especifiquen “b) el teléfono de atención al cliente y, en su caso, otras vías de acceso a dicho servicio”.

Asimismo, el artículo 26.2 de esta misma disposición establece que “*el servicio de atención al cliente del operador, de carácter gratuito, deberá prestarse de manera tal que el usuario final tenga constancia de las reclamaciones, quejas y, en general, de todas las gestiones con incidencia contractual que realice el abonado. A dichos efectos, el operador estará obligado a comunicar al abonado el número de referencia de las reclamaciones, quejas, peticiones o gestiones. **El operador deberá admitir, en todo caso la vía telefónica para la presentación de reclamaciones***”.

Y el citado apartado a continuación indica: “***Si el medio habilitado por el operador para la atención de reclamaciones, incidencias o gestiones con incidencia contractual es telefónico**, éste estará obligado a informar al consumidor de su derecho a solicitar un documento que acredite la presentación y contenido de la reclamación, incidencia o gestión mediante cualquier soporte que permita tal acreditación”.*

En la normativa sectorial expuesta, existiría la obligación clara de ofrecer la vía telefónica específicamente para el caso de presentación de reclamaciones al operador, no estando tan claramente prevista esa obligación con carácter general.

No obstante, el artículo 64.4 de la LGTel determina, de forma expresa, la aplicación de la normativa general en materia de defensa de los consumidores y los usuarios⁴ para los aspectos no recogidos en la citada LGTel⁵.

El servicio de atención al cliente, en la normativa general de defensa de los consumidores y los usuarios, viene regulado en el artículo 21.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLDCU), el cual establece el siguiente régimen -y algunas de cuyas previsiones se han incorporado a la LGTel-:

“Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y usuario deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.

Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos.

Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.

En caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior al coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar.

En el supuesto de utilizarse, de acuerdo con el párrafo anterior, una línea telefónica de tarificación especial que suponga un coste para el consumidor o usuario, el empresario facilitará al consumidor, junto con la información sobre dicha línea telefónica de tarificación especial y en igualdad de condiciones, información sobre un número geográfico o móvil alternativo.

⁴ Cuyo texto principal es el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

⁵ Asimismo, el artículo 26.5 de la Carta de derechos del usuario establece que las obligaciones de los operadores en relación con el servicio de atención al cliente “se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica sobre protección general de consumidores y usuarios”.

No obstante lo anterior, en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito. A estos efectos, tendrán la consideración de servicios de carácter básico de interés general los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen.”

Pese a que la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas no está expresamente catalogada en dicho artículo como servicio de interés general, el artículo 2 de la LGTel define las telecomunicaciones como “(...) *servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia*”. Por su parte, la Comisión Europea define los servicios de interés general como “*aquellos que las autoridades públicas de los Estados miembros clasifican como de interés general y que, por lo tanto, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público*”⁶. A mayor abundamiento, cabe señalar que es valor común de la Unión Europea respecto a los servicios de interés económico general “*un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios*”⁷.

Los servicios enunciados en el artículo 21.2 del TRLDCU y los servicios de comunicaciones electrónicas comparten, en mayor o menor medida, estas características, por lo que ha de entenderse que **la obligación de disponer de un teléfono de atención al consumidor gratuito sería de aplicación⁸ a los operadores de telecomunicaciones**, en tanto en cuanto no contradice ninguna disposición contenida en la normativa sectorial de aplicación preferente.

⁶ COM(2011) 900, de 20 de diciembre de 2011: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa. Este término engloba a los definidos como servicios económicos de interés general, que son, de acuerdo con la citada Comunicación, “*actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública*”.

⁷ Protocolo (nº 26) sobre los servicios de interés general, en relación con el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸ Téngase en cuenta que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley por el que se regulan los servicios de atención a la clientela (BOCG - Congreso de los Diputados, serie A, núm. 12-4, de 05/11/2025) en el que se incluyen, de forma expresa, tal como ha tenido ocasión de recomendar esta Comisión, los servicios de telecomunicaciones como servicios de carácter básico de interés general.

Segundo. Regulación de los números cortos 1002 y 1004

Puesto que la consulta se refiere al uso de los números 1002 y 1004 por parte de Telefónica, es preciso analizar la normativa vigente en materia de numeración y, para el caso concreto objeto de la presente consulta, la regulación de los llamados números cortos.

La LGTel tiene como objetivo, entre otros⁹, *“hacer posible el uso eficaz y eficiente de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración (...)”*. En aras de garantizar la utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos de numeración, el artículo 31 de la LGTel regula los planes nacionales de numeración. En dicho artículo, se determina que *“[l]os planes nacionales de numeración y sus disposiciones de desarrollo designarán los servicios para los que puedan utilizarse los números, incluido cualquier requisito relacionado con la prestación de tales servicios y las condiciones asociadas a su uso (...)”*.

A los efectos que interesan respecto de la presente consulta, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Reglamento MAN)¹⁰ establece el procedimiento de asignación de los números, las condiciones generales para su utilización, y aprueba el vigente plan nacional de numeración telefónica (PNNT). El artículo 59.a) del Reglamento MAN dispone que *“[l]os recursos públicos de numeración se utilizarán para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en el plan nacional de numeración telefónica y sus disposiciones de desarrollo”*.

Es pertinente, en este punto, acudir al PNNT y a las resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (hoy, la CNMC) por las que se asignaron los números 1004 y 1002 a Telefónica -como se verá más adelante-, para determinar cuáles son las condiciones aplicables para la utilización de los números y, concretamente, cuál es el marco definitorio de los números cortos.

Los números cortos, tal como se definen en el apartado 10 del PNNT, son aquellos que tienen una longitud inferior a nueve dígitos. En el apartado 10.4 del PNNT, se distinguen los siguientes tipos de números cortos:

“a) Números atribuidos a servicios de interés social, los cuales deberán habilitarse en todas las redes telefónicas públicas que provean el acceso a los usuarios.”

⁹ Los principios y objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones vienen definidos en el artículo 3 de dicha Ley.

¹⁰ Aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

b) Números destinados a ser utilizados como soporte o complemento en la prestación de servicios de telecomunicación y cuyo significado sea de interés para la población en todo el territorio nacional. Estos números, una vez atribuidos, podrán ser usados por todos los operadores y no se podrán emplear para fines distintos de los que se especifiquen en las disposiciones de atribución correspondientes.

c) Números asignados a los operadores y prestadores de servicios, tales como los códigos de selección de operador y otros. Estos números deberán habilitarse en todas las redes telefónicas públicas que deban proporcionar acceso a los servicios prestados a través de ellos.

d) Números destinados a ser utilizados internamente en el ámbito de cada operador. Estos números se podrán atribuir y asignar, si la disponibilidad y previsión de recursos públicos lo permite, para su utilización discrecional por todos los operadores.”

Asimismo, el punto 2.4 del PNNT señala que: “Los operadores deberán dimensionar y configurar sus redes de forma que permitan a sus abonados la marcación de cualquier secuencia de cifras y símbolos que resulte de la aplicación de este plan de numeración o de sus disposiciones de desarrollo”.

Por lo tanto, existen números cortos que deben ser accesibles desde cualquier red, como los números cortos atribuidos a servicios de interés social¹¹, y números cortos que pueden ser destinados al ámbito interno de un operador y, por tanto, su acceso es limitado.

Como se ha señalado, es preciso acudir a las resoluciones por las que se asignan los números cortos para determinar en qué categoría se insertan y, por tanto, su grado de accesibilidad.

Los números 1004 (“*Información y atención a clientes*”) y 1002 (“*Asistencia técnica*”) fueron asignados a Telefónica por Resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de fechas 1 de febrero y 26 de julio de 2007¹², respectivamente. En ambas resoluciones -antecedente de hecho primero de las

¹¹ A modo de ejemplo, véase la Resolución de 19 de junio de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se asigna el número corto 016 para la atención de víctimas de violencia de género; o la Resolución de 9 de diciembre de 2021, de la citada Secretaría, por la que se asigna el número 024 para la atención de personas con riesgo de conducta suicida.

¹² Resolución, de 1 de febrero de 2007, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la asignación del número corto 1004 a Telefónica de España, S.A.U. para la prestación de un servicio de información y atención a clientes; y Resolución, de 26 de julio de 2007, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre la asignación del número corto 1002 a Telefónica de España, S.A.U. para la prestación de un servicio de asistencia técnica.

mismas- se determinó que estos números se encuadran en la categoría de números cortos tipo c del apartado 10.4 del PNNT.

Como hemos visto, los números cortos que define el apartado 10.4.c) del PNNT *“(...) deberán habilitarse en todas las redes telefónicas públicas que deban proporcionar acceso a los servicios prestados a través de ellos”*. Es decir, que los números cortos 1004 y 1002, de acuerdo con las resoluciones citadas y los expedientes de información previa¹³ que las motivaron, son números cortos abiertos en interconexión desde todas las redes y accesibles a nivel nacional. Esto se reconoce expresamente en la Resolución de la CMT de 23 de noviembre de 2006 en la que se afirmaba que *“el número 1004 está dentro de los rangos atribuidos por el Ministerio y tampoco puede considerarse una numeración interna a la red de Telefónica puesto que es accesible desde otras redes”*¹⁴.

Por lo que se refiere al número 1002, tal y como se explica en la Resolución de 7 de junio de 2007, *«[se puede afirmar que el uso del 1002 es perfectamente consistente con el esquema de uso definido para los números cortos, pudiendo ser englobado dentro del número corto tipo c) especificado en el apartado 10.4 del PNN en vigor (“Números asignados a operadores y prestadores de servicios, tales como los códigos de selección de operador y otros. Estos números deberán habilitarse en todas las redes telefónicas públicas que deban proporcionar acceso a los servicios prestados a través de ellos”)]»*.

Por todo ello, en respuesta a la segunda parte de la consulta planteada, referida a si es conforme con la normativa vigente que el servicio de atención al cliente prestado a través de los números 1002 y 1004 pueda ser accesible únicamente a través de los números de teléfono del mismo operador que ofrece el servicio, se concluye que no lo es. Es decir, tanto el número 1004 como el número 1002 asignados a Telefónica deben estar habilitados para ser accesibles desde la red de cualquier otro operador.

IV. CONCLUSIONES

Los operadores de telecomunicaciones, en tanto en cuanto la actividad que realizan tiene la consideración legal de servicio de interés general, están obligados a

¹³ Resolución, de 23 de noviembre de 2006, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (DT 2005/313); y Resolución, de 7 de junio de 2007, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (DT 2007/378).

¹⁴ Resolución de 23 de noviembre de 2006 por la que se pone fin al periodo de información previa a la apertura de un procedimiento para la regularización de uso del número telefónico 1004 del servicio de “línea de atención personal” de Telefónica de España, S.A.U. (DT 2005/313).

disponer de un servicio de atención al cliente por vía telefónica, a la luz de la normativa general en materia de defensa de los consumidores y los usuarios. Ello es así sin perjuicio de que dispongan de otros medios adicionales, complementarios al telefónico, para atender las consultas, quejas o reclamaciones que les pudieran presentar los consumidores y los usuarios de sus servicios.

Por otro lado, los números cortos 1004 (Información y atención a clientes de Telefónica) y 1002 (Asistencia técnica de Telefónica) deben estar abiertos y ser accesibles desde cualquier red y operador, de acuerdo con sus resoluciones de asignación, anteriormente citadas, al estar encuadrados en el tipo c) del apartado 10.4 del PNNT, por lo que los diferentes operadores deben garantizar que sus usuarios accedan a la numeración asignada por la CNMC.

El presente documento se emite a título exclusivamente informativo, y únicamente sobre la base de la información aportada en su escrito y los textos normativos relacionados.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y notifíquese al interesado.