

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ARCHIVA EL EXPEDIENTE DE INFORMACIÓN PREVIA RELATIVO A LA SOLICITUD PRESENTADA POR LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NUEVOS OPERADORES MÓVILES EN RELACIÓN CON EL USO DE DETERMINADOS NÚMEROS CORTOS Y LA SUSPENSIÓN DE INTERCONEXIÓN DE LLAMADAS DESDE OMV (IFP/DTSA/1559/13/USO INDEBIDO NUMERACIÓN).

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla.

D. Josep María Guinart Solá.

D^a. Clotilde de la Higuera González.

D. Diego Rodríguez Rodríguez.

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 26 de junio de 2014.

Visto el expediente relativo al periodo de información previa sobre el posible uso inadecuado de determinados recursos públicos de numeración, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito de fecha 11 de julio de 2013, la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NUEVOS OPERADORES MÓVILES (en adelante, AENOM) presentó en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT)¹ un escrito en el que denunciaba ciertos comportamientos llevados a cabo por los operadores que tienen asignados los siguientes números cortos: el 11885,

¹ Organismo regulador sectorial sustituido por la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC).

asignado a TELEFONÍA INFOGUS, S.L., el 11842 asignado a APLICACIONES SERVEIS MONSAN, S.L. (y el número geográfico 918220142) y el 11815 asignado al operador LÍNEAS DE RED INTELIGENTE, S.L. Según AENOM, dichos comportamientos podrían suponer un incumplimiento de la normativa en materia de numeración. Asimismo, la asociación también ponía de relieve un posible uso inadecuado a través del número 918220166 y del número 11866.

Por último, y como consecuencia de cierto tráfico irregular sufrido por los operadores móviles virtuales, denunciado por AENOM, la asociación solicitaba que se *“establezca un procedimiento por parte de la CMT en el cual se establezcan los requisitos mínimos y necesarios para que un operador pueda suspender la interconexión a una numeración 118AB determinada, [y] un procedimiento por parte de la CMT en el cual se establezca el procedimiento adecuado mediante el cual un operador móvil virtual o su operador de red pueda retener el pago al propietario de la numeración de servicio de valor añadido o 118AB”*.

SEGUNDO.- Mediante un escrito del Secretario de la CMT de 27 de septiembre de 2013, se procedió a la apertura de un período de información previa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), con el fin de analizar los hechos puestos de manifiesto por AENOM y la conveniencia o no de iniciar los correspondientes procedimientos administrativos, dependiendo de las averiguaciones que se hicieran.

TERCERO.- Con fecha 5 de septiembre de 2013, el Consejo de la CMT aprobó la Resolución por la que se acuerda un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (en adelante, Resolución de 5 de septiembre de 2013). Mediante la citada Resolución se autorizó a Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U., France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) y Telefónica de España, S.A.U. a suspender en interconexión aquellas numeraciones que sean receptoras de tráfico irregular, de forma que todos los procedimientos aprobados anteriormente por la CMT quedaron amparados por el procedimiento aprobado por dicha resolución.

CUARTO.- Con fecha 3 de octubre de 2013, se llevó a cabo una inspección sobre el uso de las numeraciones 11885, 11842 y 11815, denunciadas por AENOM, en virtud de la Orden de Inspección del Secretario de la CMT de 1 de octubre de 2013. En dicha inspección, se constató que a través de las tres numeraciones se prestaba el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, servicio para el que habían sido asignadas.

QUINTO.- Con fecha 29 de abril de 2014, el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia acordó aplicar el procedimiento común de suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular para Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U., Orange y Telefónica de España, S.A.U., aprobado con fecha 5 de septiembre de 2013, al tráfico irregular originado

desde las líneas de Operadores Móviles Virtuales (en lo sucesivo, OMV) en la modalidad de prestadores de servicios (OMVPS), albergados en sus respectivas redes, previo acuerdo de las partes implicadas.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

II.1 OBJETO DE LAS ACTUACIONES PREVIAS

Las presentes actuaciones previas han tenido por objeto, por un lado, determinar si el uso de la numeración corta para servicios de consulta sobre números de teléfono que fue denunciada, y que está asignada a los operadores TELEFONÍA INFOGUS, S.L. (número 11885), APLICACIONES SERVEIS MONSAN, S.L. (número 11842) y LÍNEAS DE RED INTELIGENTE, S.L. (número 11815) se adecua o no a la normativa sectorial de telecomunicaciones aplicable.

Y en segundo lugar, se ha analizado la solicitud formulada por AENOM sobre un procedimiento de suspensión de interconexión a la luz de los procedimientos aprobados por la CMT y el último aprobado por la CNMC, enunciado en el Antecedente Tercero de la presente Resolución.

II.2 HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

El artículo 6 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), dispone que el citado organismo público supervisará y controlará el funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas. En particular, ejercerá, entre otras funciones, las atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2003).

Los artículos 16.4 y 48.4.b) de la LGTel de 2003 atribuían a esta Comisión la función de asignar la numeración a los operadores, dictando las resoluciones oportunas, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.

El día 11 de mayo de 2014 entró en vigor² la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2014) que derogó, entre otras normas, la LGTel de 2003³, por lo que es necesario tener en cuenta lo siguiente en relación con el presente procedimiento y la habilitación competencial de esta Comisión:

² La LGTel entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (en virtud de su Disposición Final Undécima), publicación que tuvo lugar el día 10 de mayo de 2014 (B.O.E. nº 114, de 10 de mayo de 2014). La disposición adicional segunda de la LCNMC establece que la constitución de la CNMC implicará la extinción de la CMT y que las referencias que la normativa vigente realiza a la CMT se entenderán realizadas a la CNMC.

³ Ver Disposición Derogatoria Única, apartado b), de la LGTel de 2014.

- Los artículos 19 y 69.d) de la LGTel de 2014 establecen que la competencia para la tramitación y otorgamiento de los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Sin embargo, la Disposición Transitoria Décima de la misma Ley prevé que hasta que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo asuma efectivamente las competencias en materia de numeración, éstas se seguirán ejerciendo por la CNMC.

Por otra parte, esta Comisión tiene competencias para intervenir en las relaciones de acceso e interconexión entre operadores en virtud del artículo 12.5 de la LGTel de 2014 –anteriormente, el artículo 11.4 de la LGTel de 2003-. Asimismo, la LGTel de 2014 mantiene las competencias de esta Comisión en materia de resolución de conflictos entre operadores, en virtud de sus artículos 15 y 70.2.d).

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, se concluye que esta Comisión tiene competencia para conocer de la denuncia y solicitud presentada por AENOM, y que corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resolver sobre los citados extremos, en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC, y en el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

II.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL PERIODO DE INFORMACIÓN PREVIA

Esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en la LRJPAC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de la CNMC.

En concreto, los artículos 68 y 69.1 de la LRJPAC habilitan a esta Comisión a iniciar procedimientos de oficio, y el artículo 69.2 establece que el órgano competente podrá abrir de oficio, con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento, un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia de iniciar o no un procedimiento administrativo al respecto.

La razón de ser del trámite de información previa es el realizar las investigaciones previas necesarias para ver si existen o no los presupuestos necesarios que fundamenten la incoación de un sancionador. El trámite de diligencias previas responde a razones elementales de prudencia, tratando de evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de un procedimiento que nunca debió iniciarse por carecer de base suficiente. Lo anterior cobra aún más importancia en el caso de los procedimientos sancionadores por cuanto éstos inciden directamente la imagen pública de la persona imputada.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

III.1 CUESTION RELATIVA AL USO INDEBIDO DE LA NUMERACIÓN. NORMATIVA APLICABLE Y VALORACIÓN DE LAS ACTUACIONES LLEVADAS A CABO DENTRO DEL PRESENTE EXPEDIENTE.

El artículo 19.1 de la LGTel de 2014, al igual que hacía el artículo 16.1 de la LGTel de 2003, establece que *“Para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público se proporcionarán los números, direcciones y nombres que se necesiten para permitir su efectiva prestación”*.

Sobre el uso que deberá darse a cada número asignado a un operador, el artículo 20 de la LGTel de 2014, al igual que señalaba el artículo 17 de la LGTel de 2003, establece que serán los planes nacionales y sus disposiciones de desarrollo los que designarán los servicios para los que pueden utilizarse los números.

Los citados artículos fueron desarrollados por el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante Reglamento de Mercados), vigente de acuerdo a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel de 2014⁴, y por el Plan Nacional de Numeración aprobado por dicho Real Decreto, que establece en su apartado 2.3 que *“los recursos públicos de numeración se utilizarán, por los operadores a los que les sean asignados, para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en este plan o en sus disposiciones de desarrollo, y demás normativa establecida en el real decreto que aprueba este plan”*.

Asimismo, en su apartado décimo rubricado “Números cortos” se establecen los diferentes tipos de números cortos, entre los que se encuentra el rango 118AB para la prestación de los servicios de directorio, es decir, para la prestación de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados.

Por su parte, el artículo 59 del Reglamento de Mercados dispone que la utilización de los recursos públicos de numeración asignados estará sometida a las siguientes condiciones generales:

“a) Los 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. [...]”

⁴ La Disposición Transitoria Primera de la LGTel de 2014 establece 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 continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta Ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo”*.

La Orden CTE/11/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado⁵ (en adelante, Orden de Consulta), atribuye el código 118AB a dicho servicio. El apartado cuarto de dicha Orden define el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado como aquél consistente en *«la transmisión y conducción de llamadas desde los accesos a las redes públicas telefónicas hasta los correspondientes centros de atención de llamadas, así como el suministro, a los usuarios del servicio telefónico disponible al público, de información vocal y, opcionalmente de datos, relativa a los números de abonado de este servicio»*.

Por otra parte, el apartado undécimo de la Orden establece que aquellos operadores que deseen combinar estos servicios con *«facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio»*, como los servicios de compleción o progresión de llamada, deberán prestar el servicio telefónico disponible al público.

Las actuaciones realizadas por esta Comisión en aras a comprobar la información denunciada por AENOM en su escrito de 11 de julio de 2013 han consistido en una inspección telefónica llevada a cabo el día 3 de octubre de 2013 de los números cortos 11815, 11842 y 11885.

Como consta en el Acta de inspección de fecha 3 de octubre de 2013, las llamadas realizadas a los números 11815, 11842 y 11885 comprobaron que a través de esos números se prestaba un servicio habitual de consulta telefónica sobre números de abonado, para el que habían sido asignados dichos números. Las llamadas se repitieron en varias ocasiones. Por otra parte, se ha comprobado telefónicamente la utilización del número geográfico 918220142, no habiendo sido posible establecer comunicación con este.

Por consiguiente, sobre la base de la información aportada por AENOM y las comprobaciones llevadas a cabo por esta Comisión, no se ha constatado que existiera un uso irregular de los números citados. Ha de señalarse a este respecto que AENOM o los operadores concretos afectados no aportan información concreta de tráficos u otros datos que puedan servir para analizar estos supuestos en mayor detalle.

Respecto de la denuncia formulada por un supuesto uso inadecuado del número corto 11866 y el número geográfico 918220166, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC archivó el expediente de información previa IFP/DTSA/1557/13/USO INDEBIDO DE LA NUMERACION por Resolución de 21 de mayo de 2014, por no constatarse indicios de incumplimiento en la utilización de dichos números, tras llevarse a cabo la inspección correspondiente y las comprobaciones telefónicas sobre su utilización.

⁵ Modificada por la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio.

Asimismo, se procedió a dar traslado del acuerdo de archivo al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, para su información en virtud de las competencias que tiene habilitadas en materia de defensa y protección de los usuarios.

III.2 OTRAS CUESTIONES ANALIZADAS A RAIZ DE LA SOLICITUD DE AENOM

Tal y como se ha señalado en el Antecedente primero de la presente Resolución AENOM solicitó asimismo a la CNMC que estableciese (i) un procedimiento que contenga los requisitos mínimos y necesarios para que un operador pueda suspender la interconexión a una numeración 118AB determinada, y (ii) un procedimiento adecuado mediante el cual un operador móvil virtual (OMV) o su operador de red pueda retener el pago al propietario de la numeración de servicio de valor añadido o 118AB.

En cuanto a la primera petición formulada por AENOM, se señala que ya existe en la actualidad un procedimiento que fue aprobado el pasado 29 de abril de 2014, por el que se permite a los operadores Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U., aplicar el procedimiento común de suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular, aprobado con fecha 5 de septiembre de 2013, al tráfico irregular originado desde las líneas de OMVPS albergados en sus respectivas redes, previo acuerdo con las partes implicadas.

Tal como se señaló en la citada Resolución, los OMVPS no disponen de los medios propios para detectar –en tiempo- la generación de tráfico irregular de la misma forma en que pueden hacerlo sus operadores anfitriones (operadores de red) o, incluso, los OMV Completos (en adelante, OMVC).

En concreto, los OMVPS carecen de capacidad técnica suficiente para obtener los parámetros y datos de red necesarios para identificar si existe o no un tráfico irregular y únicamente pueden analizar el tráfico cursado con los datos de facturación proporcionados por sus operadores anfitriones. La información limitada que pueden obtener les puede producir retrasos, al no poder responder de manera ágil y efectiva ante dichos tráficos.

Puesto que los OMVPS no disponen de instrumentos propios para suspender directamente la interconexión hacia la numeración que es destino de los tráficos irregulares generados, normalmente se deberán dirigir a su operador anfitrión para que ejecute esa suspensión en interconexión en la red.

Por otra parte, cabe señalar que esta situación se produce únicamente con los OMVPS, puesto que los OMVC, aunque tienen un acuerdo de acceso con los operadores anfitriones, disponen de sus propios medios de conmutación e interconexión con las demás redes, y por este motivo disponen de capacidad técnica suficiente para analizar y determinar aquellos parámetros que puedan identificar el tráfico irregular. En relación con este extremo, AENOM solicita que la CNMC

apruebe para todos los OMV –incluidos los OMVC- un procedimiento general para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular.

A este respecto, esta Comisión toma en consideración la solicitud formulada por AENOM y analizará la conveniencia de iniciar un procedimiento general tendente a aprobar un procedimiento general para la suspensión de la interconexión de numeración por el tráfico irregular que ampare a los OMVC.

Por último, AENOM también solicita a la CNMC que establezca un procedimiento adecuado mediante el cual un OMV o su operador de red pueda retener el pago al propietario de la numeración de servicio de valor añadido o 118AB. Dicha cuestión ha sido asimismo una petición solicitada por los operadores de red y esta Comisión determinará si en virtud de sus competencias y del interés público concurrente procede establecer un procedimiento general. Por el momento, en la actualidad se analizan los supuestos concretos que se plantean sobre retención de pagos en materia de tráficos irregulares, a través de los conflictos planteados por los operadores ante la CNMC en el ámbito de sus competencias. Por ello, procede archivar por el momento esta solicitud sin perjuicio de las medidas que se adopten por la CNMC en caso necesario.

En todo caso, la CNMC sugiere, en aras a paliar los efectos negativos que derivan de la generación de tráficos irregulares, que los operadores introduzcan en sus Acuerdos Generales de Interconexión cláusulas de retención de pagos por dichos tráficos, tal y como algunos operadores han llevado a cabo en sus contratos.

Por todo lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Archivar y declarar concluso el presente expediente de información previa.

SEGUNDO.- Trasladar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la denuncia interpuesta por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NUEVOS OPERADORES MÓVILES y la presente Resolución a los efectos que se estimen oportunos y en virtud de las competencias que tienen habilitadas en materia de defensa y protección de los usuarios.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado.