

# **RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO CONTRA LA ENTIDAD PARLEM TELECOM COMPANYIA DE TELECOMUNICACIONES, S.A., POR NO SUMINISTRAR EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR ESTE ORGANISMO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES**

(SNC/DTSA/198/21)

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

### **Presidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

### **Secretaria**

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

En Madrid, a 24 de noviembre de 2022

Vista la Propuesta de resolución de la instructora, junto con las alegaciones presentadas y el resto de las actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada y en virtud de la función establecida en los artículos 5.1.h) y 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), ha dictado resolución basada en los siguientes:

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES DE HECHO</b> .....	<b>4</b>
<b>PRIMERO.- Incoación del presente procedimiento sancionador</b> .....	<b>4</b>
<b>SEGUNDO.- Requerimiento de información a PARLEM</b> .....	<b>4</b>
<b>TERCERO.- Incorporación de documentación al expediente</b> .....	<b>4</b>
<b>CUARTO.- Propuesta de resolución y trámite de audiencia</b> .....	<b>5</b>
<b>QUINTO.- Alegaciones al trámite de audiencia</b> .....	<b>5</b>
<b>SEXTO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución</b> .....	<b>8</b>
<b>DÉCIMOQUINTO.- Informe de la sala de competencia</b> .....	<b>8</b>
<b>II. HECHOS PROBADOS</b> .....	<b>8</b>
<b>PRIMERO.- PARLEM no aportó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020.</b> .....	<b>9</b>
<b>SEGUNDO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del primer trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual</b> .....	<b>9</b>
<b>TERCERO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del segundo trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual</b> .....	<b>10</b>
<b>CUARTO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del tercer trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual</b> .....	<b>11</b>
<b>QUINTO.- Conclusiones sobre los Hechos Probados</b> .....	<b>11</b>
<b>III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES</b> .....	<b>12</b>
<b>ÚNICO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador</b> .....	<b>12</b>
<b>IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES</b> .....	<b>13</b>
<b>PRIMERO.- Sobre la obligación de PARLEM para contestar a los requerimientos de la CNMC</b> .....	<b>13</b>
<b>SEGUNDO.- Tipificación de los Hechos probados</b> .....	<b>15</b>
1. Sobre la adecuación de los hechos al tipo infractor .....	15

2. Contestación a las alegaciones relativas a la falta de tipificación.....	17
<b>SEGUNDO.- Antijuridicidad de la conducta de PARLEM.....</b>	<b>19</b>
1. Sobre el efecto antijurídico de la conducta infractora .....	19
2. Contestación a las alegaciones relativas a la ausencia de antijuridicidad .....	20
<b>TERCERO.- Culpabilidad en la comisión de la infracción .....</b>	<b>21</b>
<b>CUARTO.- Cuantificación de la sanción aplicable .....</b>	<b>23</b>
1. Límites legales .....	23
2. Criterios de graduación de la sanción .....	24
3. Determinación de la cuantía de la sanción.....	24
4. Contestación a las alegaciones relacionadas con la cuantía de la sanción propuesta .....	26
<b>RESUELVE .....</b>	<b>28</b>

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

### **PRIMERO.- Incoación del presente procedimiento sancionador**

El 16 de diciembre de 2021, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A. (PARLEM), como presunto responsable directo de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 77.35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014), consistente en la falta de contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión en el marco de los expedientes de elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020 (ESTAD/CNMC/002/21) y de los tres primeros Boletines Estadísticos Trimestrales de 2021<sup>1</sup> (ESTAD/CNMC/008/21, ESTAD/CNMC/012/21 y ESTAD/CNMC/017/21).

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al presente expediente de las actuaciones citadas de los expedientes ESTAD/CNMC/002/21, ESTAD/CNMC/008/21, ESTAD/CNMC/012/21 y ESTAD/CNMC/017/21.

La notificación del acuerdo de incoación realizó el día 20 de diciembre de 2021 (folios 1 a 12).

### **SEGUNDO.- Requerimiento de información a PARLEM**

El 2 de marzo de 2022 esta Comisión realizó un nuevo requerimiento de información a PARLEM relativo a la cifra de negocio y a los ingresos brutos de explotación obtenidos por toda su actividad en los años 2020 y 2021, así como las copias de las cuentas anuales registradas sobre estos dos ejercicios (folios 13 a 17).

La operadora no contestó al citado requerimiento de información.

### **TERCERO.- Incorporación de documentación al expediente**

El pasado 9 de marzo de 2022 se incorporó al procedimiento información relevante para la determinación de los hechos investigados en este procedimiento obrante en los expedientes ESTAD/CNMC/002/21,

---

<sup>1</sup> El Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020 y los tres Boletines Estadísticos Trimestrales de 2021 fueron publicados el 19 de julio de 2021, 6 de octubre de 2021, 24 de noviembre de 2021 y 4 de febrero de 2022, respectivamente (CNMCDATA).

ESTAD/CNMC/008/21, ESTAD/CNMC/012/21 y ESTAD/CNMC/017/21 (folios 18 a 82).

También, el 26 de julio de 2022 se incorporaron al procedimiento las copias de las cuentas anuales consolidadas de PARLEM y de sus empresas dependientes e individuales de esta operadora, correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 publicadas en su página web (folios 83 a 422).

#### **CUARTO.- Propuesta de resolución y trámite de audiencia**

De conformidad con los artículos 82, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con fecha 2 de agosto de 2022 se notificó (folio 423 a 452) a PARLEM la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador junto a una relación de los documentos obrantes en el procedimiento tramitado a fin de que, si a su derecho interesa, pueda obtener copia de los que estime convenientes y se le otorgó un plazo de un mes para formular las alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estime pertinentes. Asimismo, se le informó de lo previsto en el artículo 85 de la LPAC.

En la mencionada propuesta de resolución el órgano instructor propone lo siguiente:

*«**PRIMERO.-** Que se declare responsable directo a Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A. de la comisión de cuatro infracciones graves tipificadas en el artículo 77.35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, por no suministrar en los plazos establecidos la información solicitada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones.*

***SEGUNDO.-** Que se imponga a Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A. cuatro sanciones por importes de ciento treinta mil (130.000) euros, ciento veinte mil (120.000) euros, ciento veinte mil (120.000) euros y ciento veinte mil (120.000) euros, por cada una de las infracciones imputadas, siendo el importe total por pagar de cuatrocientos noventa mil (490.000) euros.»*

#### **QUINTO.- Alegaciones al trámite de audiencia**

Tras solicitar PARLEM la ampliación del plazo de alegaciones hasta en dos ocasiones (folios 453 a 471), con fecha 16 de septiembre de 2022 PARLEM remitió escrito por el que, sucintamente, aporta las siguientes alegaciones a la propuesta de resolución mencionada en el anterior apartado (folios 472 a 680):

- Que desde sus inicios PARLEM únicamente ha actuado como operador de telecomunicaciones respecto de determinados servicios<sup>2</sup> en los que consta inscrito durante un tiempo pero no respecto de los mismos u otros<sup>3</sup> servicios que, desde que dejó de prestarlos como operador continuó haciéndolo meramente como comercializador, bajo marca blanca, de los servicios de otro operador -XFERA MÓVILES, SAU- por lo que, a su juicio, únicamente se han de considerar sus ingresos como revendedor de servicios de Telefonía Fija y de Proveedor de Acceso a Internet que se corresponden con el 1.35% del importe de facturación de la empresa.
- Que PARLEM, como marca blanca y comercializador de los servicios de XFERA MÓVILES, SAU, entiende que es este último quien debía cumplir con las obligaciones regulatorias respecto de los servicios que PARLEM comercializaba como marca blanca y, añade más adelante, que MÁS MÓVIL ya habría informado a la CNMC los datos requeridos relacionados con estos servicios para la realización de los informes trimestrales y anuales sectoriales que realiza esta Comisión. Por tal motivo, los requerimientos de la CNMC fueron omitidos al suponer que venían siendo contestados por XFERA MÓVILES, SAU. En soporte de esta alegación aportan documentación contractual entre PARLEM y MÁSMÓVIL TELECOM S.0, SA, al objeto de acreditar las relaciones entre ambas empresas.

---

<sup>2</sup> Según la tabla aportada en la hoja 5 de su escrito de alegaciones (folio 479), los servicios que presta PARLEM como operador inscrito en el Registro de Operadores de Comunicaciones Electrónicas son los siguientes:

- OPERADOR MÓVIL VIRTUAL – PRESTADOR DE SERVICIO (hasta 13/8/2021)
- RED TERRESTRE - FIBRA ÓPTICA (hasta 7/7/2022)
- REVENTA DEL SERVICIO TELEFÓNICO FIJO - ACCESO DIRECTO (hasta 22/12/2014)
- TRANSMISIÓN DE DATOS - REVENTA DE CAPACIDAD DE TRANSMISIÓN/CIRCUITOS (hasta 22/12/2014)
- TRANSMISIÓN DE DATOS – PROVEEDOR DE ACCESO A INTERNET (hasta 22/12/2012)
- TRANSMISIÓN DE DATOS - ALMACENAMIENTO Y REENVÍO DE MENSAJES (hasta 21/12/2012).

<sup>3</sup> No obstante las actividades inscritas, a su vez PARLEM alega siempre estuvo actuando como Marca Blanca y nunca como operador respecto de los siguientes servicios:

- RED TERRESTRE - FIBRA ÓPTICA
- REVENTA DEL SERVICIO TELEFÓNICO FIJO – ACCESO DIRECTO
- TRANSMISIÓN DE DATOS - REVENTA DE CAPACIDAD DE TRANSMISIÓN/CIRCUITOS
- TRANSMISIÓN DE DATOS – PROVEEDOR DE ACCESO A INTERNET
- TRANSMISIÓN DE DATOS - ALMACENAMIENTO Y REENVÍO DE MENSAJES

- Al hilo de las anteriores alegaciones, PARLEM aporta una serie de tablas por las que informa de los ingresos obtenidos por la prestación de los distintos servicios en los que consta inscrita como operador de servicios de comunicaciones electrónicas y, añade, que las declaraciones de ingresos realizadas respecto de 2021 son incorrectas pues incluyeron ingresos obtenidos por su actividad como comercializador de servicios bajo marca blanca de un tercer operador por lo que solicitan, a su vez, la rectificación y sustitución de las mencionadas declaraciones de ingresos.
- Que la CNMC únicamente es competente para resolver sobre las cuestiones que versan sobre sujetos cuya actividad se corresponde con la de un operador de comunicaciones electrónicas, pero respecto de sujetos cuya actividad se limita a la mera comercialización de servicios de terceros operadores, tal y como lo ha expuesto en varios de los acuerdos<sup>4</sup> del Consejo de esta Comisión.
- Que PARLEM sí contestó a los requerimientos de información pero que al cargar la información en la plataforma SOCRATES no hundió al botón de cargar. Y una vez notificada de la propuesta de resolución del presente procedimiento volvió a intentar cargar los datos, pero la aplicación lo impidió por haber transcurrido el plazo previsto para ello. Sobre la base de lo anterior, considera que PARLEM siempre ha tenido voluntad de cumplir con sus requerimientos por lo que no se le puede atribuir responsabilidad alguna a título de dolo o culpa.
- Sobre la base de todas las anteriores alegaciones solicita, de forma subsidiaria al archivo del procedimiento, que se califique la conducta infractora como falta leve del artículo 78.4 de la LGTel de 2014.
- La propuesta de resolución notificada no justifica el importe de la sanción propuesta por cuatro infracciones a título de culpa en lugar de una única sanción, lo que significa que no esté suficientemente motivada.
- Que el importe de la sanción propuesto vulnera el principio de proporcionalidad por no haber valorado correctamente la concurrencia de los criterios de graduación de la sanción previstos en el artículo 29 de la

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, PARLEM cita los siguientes: Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A. por la que interpone un conflicto contra Lleida Wifi Networks, S.L.; Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A. por la que interpone un conflicto contra Hola Wifi Comercializadora, S.L. por impago de servicios y Acuerdo de 21 de julio de 2021 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC que inadmite la solicitud de conflicto presentada por Minute Media 21, S.L. contra Xfera Móviles, S.A.U. por la falta de entrega de tarjetas SIM 4G.

LRJSP y 80.1 de la LGTel de 2014, ni tampoco guarda proporción respecto de otros procedimientos sancionadores tramitados<sup>5</sup> por esta Comisión por mismos hechos.

Sobre la base de lo anterior solicita que se tenga por aportados los ingresos de PARLEM como operador de telecomunicaciones durante los años 2020 y 2021 y, (ii) dicte resolución por la que acuerde el sobreseimiento del procedimiento y el archivo del expediente sin ulterior trámite por inexistencia de infracción e inexistencia de responsabilidad de PARLEM y; subsidiariamente, (iii) se dicte resolución que califique los hechos que se pretenden sancionar como infracción leve, imponiendo una única sanción en su grado mínimo posible, en atención al principio de proporcionalidad y motivando en todo caso su cuantificación.

## **SEXTO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución**

Por medio de escrito de fecha 31 de agosto de 2022, la instructora ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la Propuesta de Resolución junto con el resto de los documentos y alegaciones que conforman el expediente administrativo (folio 681).

## **SÉPTIMO.- Informe de la sala de competencia**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (en adelante, Estatuto Orgánico de la CNMC), la Sala de Competencia de la CNMC ha acordado informar favorablemente el presente procedimiento.

## **II. HECHOS PROBADOS**

De la documentación obrante en el expediente han quedado probados, a los efectos de este procedimiento, los siguientes hechos:

---

<sup>5</sup> En defensa de esta alegación cita la Resolución de 26 de mayo de 2022 dictada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en el procedimiento sancionador expediente núm. SNC/D TSA/071/21, Resolución de 1 de octubre de 2015 en el procedimiento sancionador expediente núm. SNC/D TSA/1874/14 y la Resolución de 30 de septiembre de 2010 (RO 2009/1669).

## **PRIMERO.- PARLEM no aportó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020.**

En el marco del expediente ESTAD/CNMC/002/21, que tenía por objeto la elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020, el 4 de febrero de 2021 la CNMC realizó un requerimiento<sup>6</sup> de información a 167 operadores, entre los que se encontraba PARLEM. En este requerimiento se otorgaba de plazo hasta el 2 de marzo de 2021 para que los operadores aportaran sus datos de la actividad anual desarrollada en el sector de las comunicaciones electrónicas (1 de enero a 31 de diciembre de 2020), mediante su carga en la aplicación Sócrates<sup>7</sup> (folios 20 a 26 y 27-28).

Una vez transcurrido el plazo para contestar el requerimiento de 4 de febrero de 2021 sin que PARLEM lo hubiera hecho, el 4 de marzo de 2021 la CNMC remitió a PARLEM un reitero del requerimiento de 4 febrero de 2021 solicitándole la remisión de la misma información solicitada, concediéndole hasta el 9 de marzo de 2021 como plazo improrrogable (folios 30-33).

Tras constatar que PARLEM tampoco dio contestación al reitero del requerimiento de información en el plazo previsto (folio 34), la CNMC continuó con la elaboración de su Informe Económico Sectorial de 2020 publicado el 19 de julio de 2021 sin poder incluir los datos correspondientes a PARLEM.

## **SEGUNDO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del primer trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual**

En el marco del expediente ESTAD/CNMC/008/21, que tenía por objeto la elaboración del citado boletín estadístico relativo al primer trimestre de 2021, el

---

<sup>6</sup> Además, en el anexo 1 adjunto a dicho requerimiento se explicaba a los operadores, entre otra información, cómo funciona la aplicación Sócrates y la forma de acceso y carga de los datos requeridos en esta aplicación. También se les informaba de la dirección de correo electrónico de soporte en caso de detectar problemas en la carga de los datos.

<sup>7</sup> Aplicación en la que los operadores cargan sus datos de actividad utilizados por la CNMC para el ejercicio de las funciones estadísticas (<https://socrates.cnmc.es/>). Para el acceso a esta herramienta los operadores deben registrarse mediante contraseña y usuario.

6 de mayo de 2021 la CNMC realizó un requerimiento de información a PARLEM, entre otros operadores, en el que se le otorgaba de plazo hasta el 27 de mayo de 2021 para que aportara sus datos de actividad del primer trimestre del año (entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2021), mediante su carga en la aplicación Sócrates (folios 35-43).

Una vez transcurrido el plazo para contestar el requerimiento de 6 de mayo de 2021 sin que PARLEM lo hubiera hecho, el 1 de junio de 2021 la CNMC remitió a PARLEM un reitero del requerimiento de 6 de mayo de 2021 solicitándole la remisión de la misma información solicitada, concediéndole hasta el 3 de junio de 2021 como plazo improrrogable (folios 45-48).

Tras constatar que PARLEM tampoco dio contestación al reitero del requerimiento de información en el plazo previsto (folio 49), la CNMC continuó con la elaboración del boletín estadístico del primer trimestre de 2021, publicado el día 6 de octubre de 2021, sin poder considerar los datos correspondientes a PARLEM.

### **TERCERO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del segundo trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual**

En el marco del expediente ESTAD/CNMC/012/21, que tenía por objeto la elaboración del citado boletín estadístico relativo al segundo trimestre de 2021, el 12 de julio de 2021 la CNMC realizó un requerimiento de información a PARLEM, entre otros operadores, en el que se le otorgaba de plazo hasta el 22 de julio de 2021 para que aportara sus datos de actividad del segundo trimestre del año, mediante su carga en la aplicación Sócrates (folios 50-58).

Una vez transcurrido el plazo para contestar el requerimiento de 12 de julio de 2021 sin que PARLEM lo hubiera hecho y habiendo conestado su acceso al requerimiento el mismo 12 de julio de 2021, el 27 de julio de 2021 la CNMC remitió a PARLEM un reitero del requerimiento de 12 de mayo de 2021 solicitándole la remisión de la misma información solicitada, concediéndole hasta el 29 de julio de 2021 como plazo improrrogable (folios 60-63).

Tras constatar que PARLEM tampoco dio contestación al reitero del requerimiento de información en el plazo previsto (folio 64), la CNMC continuó con la elaboración del boletín estadístico del segundo trimestre de 2021, publicado el día 24 de noviembre de 2021, sin poder considerar los datos correspondientes a PARLEM.

## **CUARTO.- PARLEM no entregó la información requerida en el plazo establecido para la elaboración del boletín estadístico del tercer trimestre de 2021 sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual**

En el marco del expediente ESTAD/CNMC/017/21, que tenía por objeto la elaboración del citado boletín estadístico relativo al tercer trimestre de 2021, la CNMC realizó un requerimiento de información, entre otros operadores, a PARLEM, el 22 de septiembre de 2021. En este requerimiento se otorgaba hasta el 14 de octubre de 2021 para que los operadores aportaran sus datos de actividad del segundo trimestre del año mediante su carga en Sócrates (folios 65-73).

Una vez transcurrido el plazo para contestar al requerimiento de 14 de octubre de 2021 y comprobar que PARLEM no había procedido a cargar los datos requeridos de su actividad como operador de comunicaciones electrónicas, 18 de noviembre de 2021 la CNMC remitió a PARLEM un reitero del requerimiento de 14 de octubre de 2021 solicitándole la remisión en la misma forma e información solicitada, concediéndole un plazo de 10 días para contestar (folios 75-78).

Tras constatar que PARLEM tampoco dio contestación al reitero del requerimiento de información en el plazo previsto (folio 79), la CNMC continuó con la elaboración del boletín estadístico del tercer trimestre de 2021, publicado el día 4 de febrero de 2022, sin poder considerar los datos correspondientes a PARLEM.

## **QUINTO.- Conclusiones sobre los Hechos Probados**

Del análisis de todas las pruebas descritas en el Hecho Probado Primero, se desprende que PARLEM no aportó los datos requeridos para la elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual correspondiente al ejercicio 2020 en los plazos establecidos tanto en el requerimiento de información como en las reiteraciones de dichos requerimientos.

Además, como se señala en los Hechos Probados Segundo, Tercero y Cuarto, se ha comprobado que Parlem no aportó en los plazos establecidos los datos requeridos y reiterados sucesivamente para la elaboración de los tres primeros boletines trimestrales del año 2021, sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual.

A los anteriores Antecedentes y Hechos Probados resultan de aplicación los siguientes

### **III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES**

#### **ÚNICO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador**

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 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), corresponde a la CNMC “realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[8]</sup>, y su normativa de desarrollo”. Asimismo, el artículo 5 letra h) de la LCNMC establece que corresponde a la CNMC “promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre sectores económicos”, añadiendo el artículo 37.1 letra e) de la misma Ley que serán objeto de difusión “los informes económicos sectoriales, de carácter anual, en los que se analizará la situación competitiva del sector, la actuación del sector público y las perspectivas de evolución del sector”.

Según lo dispuesto en el artículo 10 de la LGTel 2014 (de redacción similar a la establecida en el artículo 9.1 de la LGTel 2022 -la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones-) disponía en su apartado 1:

*«Las Autoridades Nacionales de Reglamentación de Telecomunicaciones podrán, en el ámbito de su actuación, requerir a las personas físicas o jurídicas que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas, así como a aquellos otros agentes que intervengan en este mercado, la información necesaria para el cumplimiento de alguna de las siguientes finalidades:*

*a) Satisfacer necesidades estadísticas o de análisis y para la elaboración de informes de seguimiento sectoriales».*

En ejercicio de estas competencias, la CNMC elabora y publica anualmente el Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual y cada trimestre los boletines estadísticos sobre la evolución de los sectores de telecomunicaciones y audiovisual elaborados a partir de información proporcionada por los operadores requeridos conforme a lo anterior.

De conformidad con el artículo 84 de la LGTel 2014 (artículo 114 LGTel 2022), así como los artículos 6.5 y 29 de la LCNMC, la CNMC tiene atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora, entre otras, respecto de la infracción grave prevista

---

<sup>8</sup> Referencia que ha de entenderse actualmente a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

en el artículo 77.35 de LGTel de 2014, que resulta casi<sup>9</sup> idéntica a la nueva redacción del mismo tipo infractor recogido en el artículo 107.34 de la LGTel de 2022.

Por otra parte, según el artículo 63 de la LPAC y el artículo 29.2 de la LCNMC, “[p]ara el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”.

En virtud de las anteriores competencias, de conformidad con los preceptos citados y atendiendo a lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y los artículos 14.1.b) y 21.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la instrucción corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, habiendo sido la instructora nombrada a través del acuerdo de incoación del presente expediente, y a la Sala de Supervisión Regulatoria la resolución del procedimiento.

En cuanto a la norma procedimental aplicable con carácter general, resultan de aplicación los artículos 2.2 y 6.5 de la LCNMC. En virtud del referido artículo 2.2, en lo no previsto en estas normas regirán de forma supletoria las precitadas LPAC y LRJSP.

## **IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES**

### **PRIMERO.- Sobre la obligación de PARLEM para contestar a los requerimientos de la CNMC**

PARLEM alega que durante el periodo durante el cual habría incumplido con sus obligaciones de atender a los requerimientos de información de esta Comisión (2020-2021), nunca actuó como operador móvil virtual sino como “marca blanca” comercializando los servicios de comunicaciones electrónicas de un tercer operador quien es quien, a su juicio, sí está obligado a aportar la información respecto de los servicios comercializados por PARLEM. Por lo tanto, considera que PARLEM no tenía la obligación de facilitar la información requerida a esta Comisión a pesar de que algunos de los servicios para los que consta inscrito en el Registro como operador de servicios de comunicaciones electrónicas sí

---

<sup>9</sup> En el artículo 107.34 de la LGTel de 2022 en lugar de exigir 3 meses sin contestar al requerimiento exige el transcurso de solo 1 solo mes además de que añade, dentro del mismo tipo infractor, la aportación de información inexacta o falsa por parte del operador requerido.

habría obtenido ingresos que, a su juicio, resultan irrelevantes a los efectos de la mencionada obligación cuyo incumplimiento es objeto del presente procedimiento, información que viene a aportar ahora, en fase de alegaciones a la propuesta de resolución del procedimiento sancionador, anexando una tabla Excel señalando que, a pesar de intentar ahora aportar la información en la forma prevista -plataforma SOCRATES- no la habría podido hacer pues el plazo para cargarla en la plataforma Sócrates habría vencido.

Con independencia de que PARLEM operase o no como un operador móvil virtual durante los ejercicios 2020 y 2021 (cuestión que, además, podía haber alegado en su contestación a los requerimientos de información incumplidos), lo cierto es que, consultado el Registro de Operadores, durante dichos ejercicios PARLEM figuraba inscrita como persona autorizada para la prestación de los siguientes servicios de comunicaciones electrónicas:

- Desde el 21/12/2012, operador móvil virtual completo (cancelado el 8/9/2021);
- Desde el 21/12/2012, para la transmisión de datos -almacenamiento y reenvío de mensajes, así como proveedor de acceso a internet-;
- Desde el 22/12/2014, para la reventa del servicio telefónica fijo -acceso directo-;
- Desde el 22/12/2014, para la transmisión de datos -revente de capacidad de transmisión/circuitos-;
- Desde 13/8/2021, operador móvil virtual.

En definitiva, con independencia de que durante los ejercicios 2020 y 2021 realizara la totalidad de las actividades de comunicaciones electrónicas para las que PARLEM figuraba autorizada e inscrita en el Registro de Operadores o que los ingresos obtenidos por algunas de estas actividades fueran bajos, ostentaba la condición de prestador de servicios de comunicaciones electrónicas y, en consecuencia, estaba sujeto a la obligación de contestar a los requerimientos de información de esta Comisión (artículo 10 de la LGTel 2014, y artículo 9 de la LGTel 2022).

En este sentido, tanto en los requerimientos de información, cuya falta de contestación es objeto del presente procedimiento, como en todas las resoluciones de su inscripción en el Registro de Operadores, se le informó a PARLEM de su obligación de contestar a los requerimientos de esta Comisión como Autoridad Nacional de Reglamentación, tales como la prevista en la letra g) del artículo 17 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de

los usuarios (RSU), aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, que en desarrollo de las previsiones de la LGTel, prevé que todos los operadores que exploten redes y presten servicios de comunicaciones electrónicas donde señala que los operadores han de “g) *Suministrar a las autoridades nacionales de reglamentación la información y documentación que precisen para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en el artículo 9<sup>[10]</sup> de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el artículo 21<sup>[11]</sup> de este reglamento*”.

Por último, con carácter general y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.1 de la LCNMC, todas las personas físicas y jurídicas están obligadas a suministrar la información requerida por esta Comisión en el ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, de conformidad con todo lo anterior, PARLEM consta inscrito como operador de servicios de comunicaciones electrónicas durante los ejercicios 2020 y 2021 por lo que estaría obligada a suministrar la información y documentación requerida por las autoridades nacionales de reglamentación.

## **SEGUNDO.- Tipificación de los Hechos probados**

### **1. Sobre la adecuación de los hechos al tipo infractor**

El artículo 77.35 de la LGTel 2014 tipifica como infracción grave “*[N]o facilitar, cuando resulte exigible conforme a lo previsto por la normativa reguladora de las comunicaciones electrónicas, los datos requeridos por la Administración una vez transcurridos tres meses a contar desde la finalización del plazo otorgado en el requerimiento de información o una vez finalizado el plazo otorgado en el segundo requerimiento de la misma información*”<sup>12</sup>.

En similares términos, el artículo 107.34 de la LGTel 2022 tipifica como infracción grave “*No facilitar, cuando resulte exigible conforme a lo previsto por la normativa reguladora de las comunicaciones electrónicas, los datos requeridos por la Administración de telecomunicaciones una vez transcurridos un mes a contar desde la*

---

<sup>10</sup> Actual artículo 10 de la LGTel de 2022.

<sup>11</sup> Relativo a “Obligaciones de suministro de información”.

<sup>12</sup> Dicho precepto se incorpora asimismo al artículo 107.34 de la LGTel 2022, si bien con alguna modificación relevante que hace que el tipo sea menos favorable para los agentes obligados, a saber, entre otros, la reducción del plazo de 3 meses a 1 mes, al señalar lo siguiente: “*No facilitar, cuando resulte exigible conforme a lo previsto por la normativa reguladora de las comunicaciones electrónicas, los datos requeridos por la Administración de telecomunicaciones una vez transcurrido un mes a contar desde la finalización del plazo otorgado en el requerimiento de información o una vez finalizado el plazo otorgado en el segundo requerimiento de la misma información, así como aportar información inexacta o falsa en cualquier dato, manifestación o documento que se presente a la Administración de telecomunicaciones*”.

*finalización del plazo otorgado en el requerimiento de información o una vez finalizado el plazo otorgado en el segundo requerimiento de la misma información*

El presente procedimiento sancionador se inició contra PARLEM ante la posible comisión de cuatro infracciones administrativas que pueden ser calificadas como graves, por la falta de contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión en el marco de los expedientes de elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020 (ESTAD/CNMC/002/21) y de los tres primeros Boletines Estadísticos Trimestrales de 2021 (ESTAD/CNMC/008/21, ESTAD/CNMC/012/21 y ESTAD/CNMC/017/21).

Una de las funciones que ejerce la CNMC es la de realizar un seguimiento de la evolución de los sectores que supervisa, como son el de telecomunicaciones y el audiovisual, y analizar su situación competitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.h)<sup>13</sup> de la LCNMC. Para el ejercicio de esta función, la CNMC hace uso de la facultad que le reconoce el artículo 28<sup>14</sup> de la LCNMC y, en concreto, los ya citados artículos 10.1.a) de la LGTel 2014, y 9.1.a) de la LGTel 2022, para requerir información a los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas a los efectos de satisfacer necesidades estadísticas o de análisis y para la elaboración de informes de seguimiento sectoriales.

Asimismo, el antes citado artículo 17<sup>15</sup> del RSU, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, regula las condiciones generales que deben cumplir todos los operadores, con independencia de la red o servicio que pretendan explotar o prestar. Pues bien, sin perjuicio de otras que resulten exigibles, la letra g) de dicho artículo regula la obligación, correlativa a la citada facultad de este organismo, de:

---

<sup>13</sup> Artículo 5.1.h) de la LCNMC: *“h) Promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre sectores económicos.”*

<sup>14</sup> Artículo 28 de la LCNMC *“Toda persona física o jurídica y los órganos y organismos de cualquier Administración Pública quedan sujetos al deber de colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de la protección de la libre competencia y están obligados a proporcionar, a requerimiento de ésta y en plazo, toda clase de datos e informaciones de que dispongan y que puedan resultar necesarias para el desarrollo de las funciones de dicha Comisión”.*

<sup>15</sup> Artículo 17.g) del RSU: *“g) Suministrar a las autoridades nacionales de reglamentación la información y documentación que precisen para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en el artículo 9[ ] de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el artículo 21[ ] de este reglamento”.*

*“g) Suministrar a las autoridades nacionales de reglamentación la información y documentación que precisen para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en el artículo 9<sup>16</sup> de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el artículo 21<sup>17</sup> de este reglamento”.*

Por su parte, el citado artículo 21 del RSU exige que las solicitudes de información, que se envíen a los operadores en ejercicio de las funciones encomendadas a este organismo, *“habrán de ser motivadas y proporcionadas al fin perseguido. En dichas solicitudes se indicará el plazo y grado de detalle con que deberá suministrarse la información requerida, así como los fines concretos para los que va a ser utilizada”*. Además, este artículo determina que *“[E]l incumplimiento de la obligación de información por los titulares de redes o servicios de comunicaciones electrónicas podrá ser sancionado conforme a lo establecido en el título VIII de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre”*.

Como ha quedado de manifiesto en los Hechos Probados, esta Comisión efectuó los cuatro requerimientos de información notificados a PARLEM, habiéndolos reiterado posteriormente, suficientemente motivados y proporcionados al fin perseguido -artículo 37.1.e) de la LCNMC- e indicándose la forma, grado de detalle y plazo para aportar la información. Sin embargo, PARLEM no atendió a dichos requerimientos, ni tampoco los segundos requerimientos reiterando los primeros, y han transcurrido ya varios meses desde que vencieran los plazos concedidos para la entrega de los datos necesarios para la elaboración del Informe Económico Sectorial de Telecomunicaciones y Audiovisual del año 2020 y los tres primeros boletines estadísticos del año 2021.

Analizada la conducta infractora llevada a cabo por PARLEM, acreditada a través de los antecedentes y los cuatro Hechos Probados, y concretada en el presente fundamento jurídico material, se concluye que este operador ha cometido cuatro infracciones graves tipificadas en los citados artículos 77.35 de la LGTel 2014 y 107.34 de la LGTel 2022. En definitiva, existe tipicidad en la actuación de PARLEM, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la LRJSP.

## **2. Contestación a las alegaciones relativas a la falta de tipificación**

PARLEM alega que no ha cometido las infracciones que se le atribuyen pues la obligación de contestar a los requerimientos de información de esta Comisión, como autoridad reguladora de las comunicaciones electrónicas dirigidos a recopilar datos para elaborar los informes económicos sectoriales, recae

---

<sup>16</sup> Actual artículo 10 de la LGTel de 2022.

<sup>17</sup> Relativo a “Obligaciones de suministro de información”.

exclusivamente en los operadores de comunicaciones electrónicas y no en las marcas blancas que comercializan los servicios de aquéllos.

En respaldo de lo anterior, señala que así se ha expresado esta Comisión en los varios acuerdos de su Consejo: Resolución del procedimiento sancionador incoado a You Mobile Telecom, S.L., por no suministrar en los plazos establecidos la información solicitada por este organismo en el ejercicio de sus funciones (SNC/DTSA/071/21); Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A. por la que interpone un conflicto contra Lleida Wifi Networks, S.L. (CFT/DTSA/032/20); Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC por el que se inadmite la solicitud de Xfera Móviles, S.A. por la que interpone un conflicto contra Hola Wifi Comercializadora, S.L. por impago de servicios (CFT/DTSA/033/20) ; y Acuerdo de 21 de julio de 2021 dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC que inadmite la solicitud de conflicto presentada por Minute Media 21, S.L. contra Xfera Móviles, S.A.U. por la falta de entrega de tarjetas SIM 4G (CFT/DTSA/053/21).

En relación con el primero de los acuerdos que cita la recurrente (SNC/DTSA/071/21), cumple señalar que ni ahí ni en ningún otro expediente relacionado con la elaboración de informes económicos sectoriales esta Comisión ha recabado información de los agentes que constan inscritos como operadores de comunicaciones electrónicas respecto de actividades ajenas al ámbito de las comunicaciones electrónicas que dichos agentes pudieran realizar. La citada resolución de esta Comisión se limita a comprobar la carga de los datos de la actividad como operador de comunicaciones electrónicas y no respecto de otras actividades distintas que pudiera realizar el agente requerido.

Y en relación con los demás acuerdos que cita PARLEM cabe señalar que todos ellos tratan sobre conflictos interpuestos por Xfera Móviles, SAU, por impago de servicios en el marco de una relación entre un distribuidor de los servicios del mencionado operador y otros agentes que actuaban como comercializadores o distribuidores de los servicios del primero, similares a la actividad de distribución o comercialización que ha realizado por PARLEM respecto de Xfera Móviles, SAU. En todos ellos, esta Comisión inadmite a trámite la solicitud de conflicto puesto que, al analizar las relaciones jurídicas entre las partes en conflicto, habría concluido que una de las partes no estaría actuando como operadores de comunicaciones electrónicas o como otro tipo de agentes que se estuvieran beneficiando de las obligaciones de acceso e interconexión, tal y como exigía el artículo 15 de la LGTel de 2014.

En definitiva, los operadores de comunicaciones electrónicas y demás sujetos que operen en el mercado sectorial requeridos por esta Comisión para suministrar información están obligados a facilitar la información requerida en relación con sus actividades por las que constan inscritas en el Registro de Operadores de redes y prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas pero no respecto de otras actividades distintas y ajenas al ámbito de actividad económica mencionado.

## **TERCERO.- Antijuridicidad de la conducta de PARLEM**

### **1. Sobre el efecto antijurídico de la conducta infractora**

Entre los objetivos de la LGTel (tanto respecto de la de 2014<sup>18</sup> como de la más reciente de 2022<sup>19</sup>), están los de fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones, promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y la inversión eficiente e innovación en despliegue de infraestructuras y la prestación de servicios de comunicaciones.

Para el cumplimiento de los mencionados objetivos de manera eficaz, el legislador ha previsto que las autoridades reguladoras competentes, como la CNMC en este caso, estén habilitadas para requerir información a los operadores del sector a fin de poder realizar un seguimiento de la evolución del sector y de las medidas adoptadas para la consecución de los objetivos de la Ley. Ya la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (en adelante, CECE) señala tanto en sus consideraciones<sup>20</sup> como en su articulado<sup>21</sup> la necesidad de que tanto las empresas proveedoras de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y de recursos asociados, incluso las empresas que trabajen en el sector de las comunicaciones electrónicas o en sectores estrechamente relacionados, faciliten la información necesaria para que las autoridades de regulación cumplan con las finalidades que les han sido encomendadas.

---

<sup>18</sup> Artículo 3 de la Ley 9/2014.

<sup>19</sup> Artículo 3 de la Ley 13/2022

<sup>20</sup> Considerandos 58 y 62 del CECE que *“la intervención reguladora debe apoyarse en una información detallada sobre el despliegue de las redes. Esa información es esencial para fomentar la inversión, aumentar la conectividad en toda la Unión y ofrecer información a todos los ciudadanos y autoridades pertinentes”*.

<sup>21</sup> Ver artículo 20 CECE.

Así, en relación con lo anterior y en cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y responsabilidad la CNMC ha de difundir los informes económicos sectoriales que elabore con carácter anual (artículo 37.1.e) de la LCNMC) -ver <http://data.cnmc.es/>-. Además, la CNMC elabora y publica con carácter mensual y trimestral los boletines estadísticos sobre la evolución de los sectores de Telecomunicaciones y Audiovisual, haciendo uso también de las competencias reconocidas en el citado marco normativo (LCNMC y LGTel), para requerir información a los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas.

Por lo tanto, el hecho de que se niegue a facilitar la información requerida legítimamente un operador que explote redes o preste servicios de comunicaciones electrónicas o, incluso, una empresa que no conste inscrita propiamente como operador pero sea proveedora de recursos asociados a las comunicaciones electrónicas o que trabaje en un sector estrechamente relacionados, supone un impedimento para que esta Comisión pueda llevar a cabo sus tareas reguladoras de manera eficiente lo que, en definitiva, impide la consecución de los objetivos previstos en la Ley.

Así, en el presente caso, la conducta reprochada a PARLEM como operador de comunicaciones electrónicas consistente en no contestar a los requerimientos de información con la finalidad de estadísticas o de análisis y para la elaboración de informes de seguimiento sectoriales, afectó al normal ejercicio de las funciones estadísticas, de análisis y de elaboración de informes que tiene reconocidas por Ley este organismo (LCNMC y LGTel), ya que el Informe Económico Sectorial Anual de 2020 y el primero, segundo y tercer boletín estadístico trimestral de 2021 tuvieron que publicarse sin disponer de los datos solicitados a PARLEM.

## **2. Contestación a las alegaciones relativas a la ausencia de antijuridicidad**

PARLEM alega que esta Comisión habría cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia y responsabilidad, así como satisfacer sus necesidades estadísticas, en tanto que pudo realizar y publicar los informes sectoriales anuales y trimestrales. Además, en relación con la conducta infractora que se le imputa de no aportar la información requerida, alega que ya el tercer operador titular y responsable de los servicios que ella se limitaba a comercializar, que esa información ya habría sido facilitada por ese operador.

Efectivamente esta Comisión ha cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia y responsabilidad en cuanto que ha publicado no solo los informes económicos sectoriales, de carácter anual que prevé el apartado e) del artículo

37.1 de la LCNMC, sino también los informes trimestrales. No obstante lo anterior, dichos informes fueron realizados sin los datos correspondientes a PARLEM por sus actividades como operador de comunicaciones electrónicas, es decir, de manera incompleta, lo que inevitablemente perjudica a la consecución de los objetivos previstos en el artículo 3 de la LGTel puesto que incide directamente en el conocimiento por parte de esta Comisión y del sector en su conjunto de la variedad de condiciones en cuanto a competencia existente en las distintas regiones geográficas. El hecho de que haya intentado aportar esa información fuera de plazo y tras la publicación de los informes correspondientes, ello no impidió la consumación de la infracción y la publicación de informes incompletos o con información parcial.

#### **CUARTO.- Culpabilidad en la comisión de la infracción**

En derecho administrativo sancionador actualmente no se reconoce la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción, sino que se exige el elemento de la culpabilidad, lo que supone que la conducta antijurídica sea imputable a un sujeto pasivo responsable de dicha conducta (esto es, que exista un nexo psicológico entre el hecho y el sujeto).

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador español cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 28 de la LRJSP, establece que *“sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, [...], que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

Como se desprende del precepto anterior, no es necesario el dolo o intención maliciosa para responder de la comisión de una infracción, sino que basta la culpa o imprudencia. En consecuencia, cabe atribuir responsabilidad a título de simple negligencia, entendida como la falta de diligencia debida para evitar un resultado antijurídico, previsible y evitable.

La consideración de lo dispuesto por el artículo 28 de la LRJSP lleva a concluir que, en el cumplimiento de las obligaciones, ha de ponerse aquella diligencia que resulte exigible en función de la propia naturaleza de la obligación y de las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar. Actúa culposamente quien evita la diligencia debida en la observancia de la norma (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004 recurso contencioso-administrativo núm. 174/2002) y dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción.

En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos. El tipo de infracción contenido en el artículo 77.35 LGTel 2014 y 107.34 de la LGTel 2022 no exige la concurrencia de dolo, siendo suficiente la

negligencia consistente en no usar la numeración asignada de acuerdo con las condiciones de uso fijadas en la norma de atribución.

Es de interés señalar que en el requerimiento de información para la elaboración del Informe Económico Sectorial 2020 y en el reitero formulado para la elaboración de dicho informe así como de los boletines estadísticos de los tres primeros trimestres de 2021 enviados a PARLEM entre febrero y noviembre de 2021, se ponía de manifiesto al operador que *“el incumplimiento de los requerimientos de información realizados por esta Comisión, podría constituir una infracción administrativa grave o leve, en virtud de lo dispuesto en el Título VIII (artículos 77.35 y 78.4, infracción grave y leve, respectivamente) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y en el Título VI (artículo 59.1, infracción leve) de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, lo que podría dar lugar a la incoación de un expediente sancionador por este organismo”*. Por lo que PARLEM era consciente de las consecuencias que conllevaba la no entrega reiterada de los datos en los plazos establecidos.

No obstante, el operador no llevó a cabo las aportaciones de datos solicitados ni se puso en contacto en ningún momento con esta Comisión, ni siquiera para comunicar complicaciones a la hora de cargar los datos en la aplicación Sócrates, carga que volvió a intentar una vez notificada la propuesta de resolución del presente procedimiento.

Por lo tanto, valorado el elemento intelectual de la culpabilidad en el procedimiento de referencia, se considera que PARLEM era plenamente consciente de que el incumplimiento de las precitadas normas implicaba el tipo infractor definido en la LGTel 2014 en mismos términos que la LGTel de 2022, es decir, conocía su significación jurídica.

En cuanto al elemento volitivo y atendiendo a las alegaciones aportadas por PARLEM relacionadas con su responsabilidad sobre la conducta infractora, cabe señalar que no ha quedado probado el elemento volitivo de cometer dichas infracciones.

De conformidad con todo lo anterior cabe concluir que, a la luz de todos los actos de instrucción llevados a cabo, se determina que las conductas tipificadas como infracciones graves son imputables a PARLEM, a título de culpa, al concurrir el elemento de culpabilidad.

Por último, la anterior conclusión no se ve afectada por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad del imputado.

## QUINTO.- Cuantificación de la sanción aplicable

### 1. Límites legales

La LGTel 2014 establecía unas reglas para fijar la cuantía máxima de las sanciones que pueden imponerse por las infracciones que prevé. También regula una cuantía mínima en caso de que pueda cuantificarse la sanción con arreglo al beneficio económico obtenido por el infractor.

De conformidad con el artículo 79.1.c) del citado texto legal, la sanción que puede ser impuesta por la infracción administrativa calificada como grave es la siguiente:

*“Por la comisión de infracciones graves tipificadas en las que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tenga competencias sancionadoras se impondrá al infractor multa por importe de hasta el duplo del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones que constituyan aquéllas o, en caso de que no resulte aplicable este criterio, el límite máximo de la sanción será de dos millones de euros”.*

Sin embargo, de conformidad con el artículo 109.1.c) de la LGTel 2022, la sanción que puede ser impuesta por la infracción administrativa calificada como grave es la siguiente:

*“Por la comisión de infracciones graves tipificadas en las que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tenga competencias sancionadoras se impondrá al infractor multa por importe de hasta el duplo del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones que constituyan aquéllas o, en caso de que no resulte aplicable este criterio, el límite máximo de la sanción será el uno por ciento del volumen de negocios total obtenido por la entidad infractora en el último ejercicio;”*

Por lo tanto, las dos leyes difieren en este aspecto. Las dos normas fijan, como límites máximos del importe de la sanción por el tipo de infracción grave, (i) multa por importe no inferior al tanto, ni superior al duplo, del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción o, (ii) en caso de que no resulte posible aplicar este criterio, dos millones de euros -en el caso de la LGTel 2014-, o el 1% del volumen de negocios obtenido por la entidad en el último ejercicio -en el caso de la LGTel 2022-.

De conformidad con lo anterior, de acuerdo con el artículo 26.2 de la LRJSP, y en atención a los datos que se disponen de la entidad presuntamente infractora, resulta más beneficiosa para dicha entidad la aplicación de la regla fijada en el artículo 109.1.c) de la LGTel 2022, puesto que el 1% del volumen de negocios obtenido por la entidad en el último ejercicio (límite sancionador de la LGTel

2022) es sensiblemente inferior a los 2 millones de euros (límite sancionador de la LGTel 2014). En efecto, según los datos de las cuentas anuales consolidadas de PARLEM correspondientes al ejercicio 2021 y publicadas en su página web<sup>22</sup>, la cifra de negocio de dicha entidad en tal ejercicio fue de 26.204.347 euros, por lo que el 1% de dicho importe resulta en 262.043,47 euros, cantidad inferior a la de 2 millones de euros.

En este caso, las infracciones cometidas no reportan ningún beneficio para el infractor, al versar sobre la no contestación de los requerimientos de información en los plazos establecidos. Por ello, a los efectos del cálculo de la sanción a imponer a este operador, y de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 109.1.c) de la LGTel 2022, las sanciones máximas que se podrán imponer por cada una de las infracciones cometidas será el 1% de su cifra de negocio en el último ejercicio disponible (importe que asciende a 262.043,47 euros), no existiendo límite para el establecimiento de la cuantía mínima de las sanciones.

## **2. Criterios de graduación de la sanción**

Para garantizar la adecuación de la sanción a lo previsto en el artículo 29 de la LRJSP, relativo al principio de proporcionalidad, se ha analizado la concurrencia de criterios de graduación ahí previstos y se ha concluido que no concurre ninguno de aquéllos que motiven la agravación o atenuación de la sanción a imponer.

## **3. Determinación de la cuantía de la sanción**

De acuerdo con lo expuesto en los anteriores apartados del presente Fundamento de Derecho, no facilitar la información requerida por esta Comisión que resulta exigible conforme a la normativa aplicable una vez transcurrido el plazo previsto para ello, está tipificado como infracción grave. Y hacerlo en hasta 4 ocasiones distintas supone la comisión de 4 infracciones autónomas. A su vez, de conformidad con lo previsto por el artículo 109.1 c) de la misma Ley y conocido el volumen de negocios total obtenido por PARLEM en el ejercicio 2021, se podrán imponer sanciones por las infracciones graves cometidas, multas de hasta 262.043,47 euros (el 1% de la cifra de negocio de PARLEM en el último ejercicio disponible).

Para determinar la cuantía de las sanciones hay que tener en cuenta los límites legales para graduar la sanción, además de lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LRJSP, según el cual *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que*

---

<sup>22</sup> <https://corporatiu.parlem.com/inversors/informacio-economica-i-financera/>

*la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.*

Con estricta observancia de lo anterior, esta Comisión dispone de un cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar la cuantía máxima aplicable en cada caso para garantizar la adecuación de la sanción al principio de proporcionalidad y disuasión<sup>23</sup>.

A la vista de las anteriores consideraciones, de los criterios de graduación de la sanción determinados y de la situación económica de PARLEM se han alcanzado las siguientes conclusiones:

- Se imputa a PARLEM la comisión de cuatro infracciones tipificadas como graves.
- La conducta infractora de PARLEM se ha cometido a título de culpa.
- La comisión de las infracciones cometidas no ha reportado beneficio bruto alguno a PARLEM. Por tanto, el límite máximo de las sanciones que se pueden imponer por cada infracción es el 1% del volumen de negocios total obtenido por la entidad en el último ejercicio (262.043,47 euros).
- Conforme al principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 29.2 de la LRJSP, el establecimiento de la sanción debe prever que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida.

En atención a todo lo anterior, al principio de proporcionalidad que debe presidir la actividad sancionadora de la Administración y a los criterios de graduación establecidos, se considera ajustada a derecho la imposición a PARLEM de cuatro multas por la comisión de cuatro infracciones: de ciento treinta mil (130.000) euros, ciento veinte mil (120.000) euros, ciento veinte mil (120.000) euros y ciento veinte mil (120.000) euros, por cada una de las infracciones imputadas, siendo el importe total por pagar de cuatrocientos noventa mil (490.000) euros y estando cada una de ellas ubicada en la mitad inferior del rango del importe de la sanción que el artículo 109.1.c de la LGTel de 2022 habilita a imponer respecto de la comisión de infracciones graves.

---

<sup>23</sup> Al respecto cabe citar la STS de 8 de octubre de 2001 (núm. 60/1995).

#### **4. Contestación a las alegaciones relacionadas con la cuantía de la sanción propuesta**

PARLEM considera que los importes de las multas propuestos resultan arbitrarios y que la propuesta de resolución carece de motivación suficiente para justificar los elevados importes de éstas. Asimismo, alega que la propuesta de resolución no tiene en cuenta las circunstancias concurrentes al caso, como su ausencia de voluntad infractora, o que la conducta infractora no ha sido una persistente pues ha cesado su actividad infractora o, también, que su conducta no ha tenido repercusión social ni le ha reportado beneficio alguno. Por último, señala que en otros procedimientos sancionadores<sup>24</sup> por la misma infracción esta Comisión ha impuesto multas inferiores a la propuesta y, además, considera que en todo caso esta Comisión debió de imponerse una única sanción, tal y como lo hizo<sup>25</sup> la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cuando sancionó al Ente Público de Radiotelevisión Autonómica de Baleares por el incumplimiento reiterado de los requerimientos de información formulados por dicha Comisión en el ejercicio de sus funciones.

En contra de lo alegado por PARLEM, la sanción, cumple de manera escrupulosa el principio de proporcionalidad. Para ello ha observado los criterios para la cuantificación del importe de la sanción y, además, las cuatro infracciones cometidas han sido sancionadas cada una con un importe estaría en la mitad inferior de la horquilla de la cuantía máxima posible de la multa de las infracciones graves establecida en el artículo 109.1.c) de la LGTel 2022 (el límite superior de la multa sería de 262.043,47 euros, sin límite inferior, por lo que la mitad de la horquilla estaría en ellos 131.021,74 euros).

Sobre la base de lo anterior se considera que la sanción a imponer está suficientemente motivada y que no vulnera en ningún caso el principio de proporcionalidad, según se recoge expresamente en el Fundamento Séptimo de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de octubre de 2020 (recurso núm. PO 1/1834/2019), cuyo contenido ha sido posteriormente confirmado por la

---

<sup>24</sup> Cita, a modo de ejemplo, la Resolución de 26 de mayo de 2022 dictada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en el procedimiento sancionador expediente núm. SNC/D TSA/071/21 y la Resolución de 1 de octubre de 2015 dictada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en el procedimiento sancionador expediente núm. SNC/D TSA/1874/14

<sup>25</sup> Resolución de 30 de septiembre de 2010 dictada por el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por el incumplimiento reiterado de los requerimientos de información formulados por esta Comisión en el ejercicio de sus funciones (exp. sancionador num. RO 2009/1669).

Sentencia del Tribunal Supremo núm.1462/2021 de 13 de diciembre de 2021 (RC 3/371/2021):

*Así, debe tenerse en cuenta que las infracciones graves, conforme al artículo 60.2 de la LGCA pueden ser sancionadas con multa de 100.000 hasta 500.000 euros para servicios de comunicación audiovisual y la sanción se ha impuesto en la mitad inferior habiéndose tomado en consideración la continuidad de la conducta infractora producida durante seis emisiones, la repercusión social en función de la audiencia media de los programas y la duración de la promoción publicitaria, circunstancias que justifican la determinación de su cuantía.*

Por último, con respecto a los precedentes señalados por PARLEM, procede indicar las siguientes cuestiones: en cuanto a la sanción impuesta por la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones mediante Resolución de 30 de septiembre de 2010, exp. sancionador núm. RO 2009/1669, debe señalarse que el tipo aplicable en aquel expediente era el artículo 53.x) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, que tipificaba como infracción muy grave el “incumplimiento reiterado de los requerimientos de información”, mientras que, en el presente expediente, el tipo concurrente es el artículo 77.35 de la LGTel de 2014 que se refiere al incumplimiento de requerimientos de información transcurridos determinados plazos, lo que determina la existencia de infracciones distintas. En cuanto al expediente SNC/D TSA/071/21 hay que reseñar que la empresa sancionada tenía una cifra de volumen de negocios muy inferior a la ahora considerada, se acogió a los descuentos previstos en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconociendo expresamente su responsabilidad y pagando anticipadamente la sanción y, por último, cesó en la conducta infractora con anterioridad al inicio del procedimiento. En cuanto a la sanción impuesta en el expediente SNC/D TSA/1874/14 las circunstancias de contorno que acompañan a la conducta infractora en uno y otro caso son muy diferentes. En primer lugar, ha de tenerse en cuenta la trascendencia de la afectación de la conducta. En el caso del procedimiento sancionador indicado, se trataba de un incumplimiento de un requerimiento de información orientado a conocer la actividad de la persona requerida y su estatus anterior como operador, en el supuesto del incumplimiento de PARLEM, se afecta además a la función estadística de la CNMC y al contenido del Informe Económico Sectorial y a los informes trimestrales, y a la serie histórica de datos que se incluye en estos informes -que no se modifican una vez publicados-. En segundo lugar, no puede compararse la situación económica de la persona física sancionada en aquel expediente que prestaba sus servicios en un área geográfica pequeña con la de PARLEM.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Declarar responsable directo a Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A. de la comisión de cuatro infracciones graves tipificadas en el artículo 77.35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, por no suministrar, en el periodo entre febrero y septiembre de 2021, en los plazos establecidos la información solicitada hasta en ocho ocasiones (cuatro requerimientos de información, junto a la correspondiente reiteración de cada uno) por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones.

**SEGUNDO.-** Imponer a Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A. una sanción por importe de cuatrocientos noventa mil (490.000) euros.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector audiovisual y notifíquese a los interesados:

Parlem Telecom Companyia de Telecomunicacions, S.A.

Con esta Resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.