

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A LA ENTIDAD ALFA MEDIOS PUBLICITARIOS S.L. POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DETERMINANTES DE LA ATRIBUCIÓN Y EL OTORGAMIENTO DEL RECURSO PÚBLICO DE NUMERACIÓN 11810

(SNC/DTSA/166/21)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULACIÓN

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a 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, ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes

TABLA DE CONTENIDO

ANTECEDENTES DE HECHO	4
PRIMERO. - Expediente IFP/DTSA/057/20	4
SEGUNDO. - Incoación del presente procedimiento sancionador	5
TERCERO. - Incorporación de documentación al expediente	5
CUARTO. - Declaración de confidencialidad	5
QUINTO. - Escrito de alegaciones de ALFA MEDIOS al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador.....	6
SEXTO. - Orden de inspección	6
SÉPTIMO. - Requerimiento de información a ALFA MEDIOS	6
OCTAVO. - Incorporación de documentación al expediente	6
NOVENO. - Nuevo requerimiento de información a ALFA MEDIOS	7
DÉCIMO. - Solicitud de acceso al expediente de ALFA MEDIOS.....	7
UNDÉCIMO. - Incorporación de documentación al expediente	7
DUODÉCIMO. - Declaración de confidencialidad	7
DECIMOTERCERO. - Propuesta de resolución y trámite de audiencia.....	8
DECIMOCUARTO. - Alegaciones de ALFA MEDIOS a la propuesta de resolución	8
DECIMOQUINTO- Finalización de la instrucción y elevación del expediente a la Secretaría del Consejo	9
DECIMOSEXTO. - Informe de la Sala de Competencia.....	9
HECHOS PROBADOS	9
ÚNICO. – ALFA MEDIOS prestó el servicio de consulta de información telefónica sobre números de abonados a través del número corto 11810 de manera dilatada, detectándose tiempos de espera elevados en la provisión de la información los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021, 8 y 15 de febrero de 2022	10
1.- Escrito de denuncia de un particular de 15 de febrero de 2021 (folios 142 a 148).....	10
2.- Acta de la inspección de 12 de marzo de 2021 (folios 78 y 124 a 139), en cumplimiento de la Orden de inspección de 18 de febrero de 2021 (folio 61) y realizada en el seno de la investigación número IFP/DTSA/057/21 ..	10
3.- Acta de Inspección de 25 de febrero de 2022 (folios 160 a 168) en cumplimiento de la Orden de inspección de 4 de febrero de 2022 (folio 159).....	12

4.- Datos de tráfico aportados en los escritos de contestación de ALFA MEDIOS de 25 de marzo (folios 176 a 194)	15
5. - Capturas de pantallas de las páginas webs de Seguros Santa Lucía y AXA, El Corte Inglés, Casa Lucio, Hotel Claris de Barcelona, Joyería Rabat y RACC, incorporadas mediante escrito de 12 de mayo de 2022 (folios 269 a 275.....)	15
6.- Conclusiones	15
FUNDAMENTOS JURÍDICOS	16
PRIMERO. - Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el presente procedimiento sancionador y normativa aplicable al mismo. Análisis de los defectos procedimentales alegados por ALFA MEDIOS... 16	
1.1.- Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el procedimiento.....	16
1.2.- Normativa aplicable al procedimiento.....	18
1.3.- Análisis de los defectos procedimentales alegados por ALFA MEDIOS	19
SEGUNDO. – Tipificación de los Hechos Probados	21
2.1.- Normativa sectorial aplicable al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica	21
2.2. - Análisis de la utilización del número 11810 por ALFA MEDIOS.....	25
2.3. – Análisis de las cuestiones planteadas por ALFA MEDIOS en sus escritos de alegaciones al acuerdo de incoación del presente procedimiento y a la propuesta de resolución sancionadora	27
TERCERO. – Responsabilidad en la comisión de la infracción.....	29
CUARTO. - Determinación y cuantificación de la sanción.....	30
4.1.- Límite legal de cuantificación de la sanción	30
4.2.- - Criterios legales de graduación de la sanción y su aplicación.	32

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Expediente IFP/DTSA/057/20

Con fecha 15 de febrero de 2021, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la Dirección General de Comercio y Consumo del Gobierno de Canarias por el que da traslado de una denuncia formulada el 25 de agosto de 2020 por una persona física, a través de la cual ponía en su conocimiento que la entidad Alfa Medios Publicitarios, S.L.¹ (ALFA MEDIOS), asignataria del número 11810², estaría prestando un servicio distinto al de información telefónica sobre números de abonado (folios 142 y 148 del expediente administrativo).

Con fecha 18 de febrero de 2021, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC (DTSA) acordó realizar una inspección telefónica para comprobar el uso que se estaba realizando a través del número 11810. Concretamente, el objeto de la inspección consistió en comprobar si, a través del referido número y de otros denunciados en fechas coetáneas, se prestaba el servicio de consulta sobre números de abonado de conformidad con la Orden CTE/711/2002³ (folio 61).

En fecha 12 de marzo de 2021 la inspectora procedió a levantar acta de la inspección practicada los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021, incorporando el contenido de las llamadas telefónicas efectuadas y almacenadas en soporte digital (folios 78 y 124 a 139).

Por otro lado, con fecha 30 de marzo de 2021, la DTSA procedió a dar traslado de la documentación obrante en las denuncias a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD), para su conocimiento en virtud de las competencias que tiene atribuidas al amparo de la normativa aplicable (folio 106).

¹ Inscrito en el Registro de Operadores para los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, servicio telefónico fijo y consulta sobre números de abonado mediante mensajes cortos mediante Resolución de la CNMC de 14 de mayo de 2020 (RO/DTSA/0234/20).

² Número asignado mediante Resolución de la CNMC de 29 de mayo de 2020 (NUM/DTSA/3139/20).

³ Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

SEGUNDO. - Incoación del presente procedimiento sancionador

El 30 de noviembre de 2021, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra ALFA MEDIOS, como presunto responsable directo de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014), consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración (folios 1 a 10). Concretamente, se constataron indicios suficientes de la existencia de posibles dilaciones indebidas en las llamadas atendidas en el 11810, no atribuibles al llamante, lo que podría constituir un uso indebido de la numeración.

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al presente expediente de determinada documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/057/20 (folios 14 a 115), así como la notificación al interesado y la comunicación a la instructora nombrada junto con el traslado de las actuaciones del citado expediente.

El acuerdo citado fue notificado a ALFA MEDIOS el 2 de diciembre de 2021 (folios 11 a 13).

TERCERO. - Incorporación de documentación al expediente

Mediante escrito de fecha 13 de diciembre de 2021, la instructora comunicó a ALFA MEDIOS la incorporación al presente procedimiento de determinada documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/057/20 (folio 116). El citado escrito fue debidamente notificado el 16 de diciembre de 2021 (folios 117 a 119).

CUARTO. - Declaración de confidencialidad

Mediante escrito de la instructora de 15 de diciembre de 2021, se declaró la confidencialidad de los datos personales contenidos en los distintos escritos de denuncia y anexos, y en escritos de archivo de las denuncias de la DTSA - expediente IFP/DTSA/057/20)- para terceros ajenos al presente expediente y ALFA MEDIOS (folios 120 a 148).

Asimismo, se declaró confidencial la información contenida en el Acta de inspección de 12 de marzo de 2021 así como en los archivos sonoros adjuntos, excepto para la empresa inspeccionada, en los datos que conciernen a la misma.

Dicho acuerdo fue debidamente notificado el 16 de diciembre de 2021 (folios 149 a 151).

QUINTO. - Escrito de alegaciones de ALFA MEDIOS al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador

Mediante escrito de fecha 4 de enero de 2022, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de ALFA MEDIOS al acuerdo de incoación del presente expediente sancionador (folios 152 a 158).

En su escrito el citado operador argumenta, en síntesis, la no comisión de una infracción grave del artículo 77.19 LGTel 2014 por considerar que las llamadas inspeccionadas no superaron la duración máxima prevista en el ordenamiento sectorial y que dicha duración estaba totalmente justificada (véanse páginas 4 a 5 del escrito).

SEXTO. - Orden de inspección

Con fecha 4 de febrero de 2022, la instructora acordó la realización de una inspección telefónica para comprobar el uso que se estaba realizando del número telefónico denunciado (folio 159). Concretamente, el objeto de la inspección consistió en comprobar si, a través del referido número, se prestaba el servicio de consulta sobre números de abonado de conformidad con las condiciones reguladas en la Orden CTE/711/2002.

En fecha 25 de febrero de 2022, la inspectora procedió a levantar acta de la inspección practicada los días 8 y 15 de febrero de 2022, incorporando el contenido de las llamadas telefónicas efectuadas y almacenadas en soporte digital (folios 160 y 170).

SÉPTIMO. - Requerimiento de información a ALFA MEDIOS

Por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2022 la instructora requirió a ALFA MEDIOS determinados datos (folios 171 y 172). El citado escrito fue debidamente notificado el mismo día (folios 173 a 175).

Con fecha 25 de marzo de 2022, ALFA MEDIOS remitió a esta Comisión escrito dando contestación a la solicitud de información formulada (folios 176 a 194).

OCTAVO. - Incorporación de documentación al expediente

Mediante escrito de fecha 7 de abril de 2022, la instructora comunicó a ALFA MEDIOS la incorporación al presente procedimiento de la declaración de ingresos brutos de explotación del año 2020 presentada por la operadora ante la CNMC, para la liquidación de la tasa general de operadores (TGO), y copia de las cuentas de 2020 de la entidad, que constan depositadas en el Registro Mercantil (folios 195 a 245). El citado escrito fue debidamente notificado el 7 de abril de 2022 (folios 246 a 248).

NOVENO. - Nuevo requerimiento de información a ALFA MEDIOS

Con motivo del escrito de contestación de ALFA MEDIOS de 25 de marzo de 2022, la instructora le requirió determinados datos aclaratorios, por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, mediante escrito de fecha 21 de abril de 2022 (folios 249 y 250). El citado escrito fue debidamente notificado el mismo día 22 de abril de 2022 (folios 251 a 253).

Con fecha 9 de mayo de 2022, ALFA MEDIOS remitió a esta Comisión escrito dando contestación a la solicitud de información formulada junto con un anexo en formato Excel (folios 261 a 267).

DÉCIMO. - Solicitud de acceso al expediente de ALFA MEDIOS

Con fecha 28 de abril de 2022, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de ALFA MEDIOS solicitando acceso al expediente (folios 254 a 256).

Mediante escrito de 29 de abril de 2022 se le dio traslado de la documentación obrante en el presente expediente (folio 257). El citado acuerdo fue debidamente notificado el mismo día (folios 258 a 260).

UNDÉCIMO. - Incorporación de documentación al expediente

Mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2022, la instructora comunicó a ALFA MEDIOS la incorporación al presente procedimiento de las capturas de pantallas de las páginas web de las distintas entidades a las que la inspectora llamó durante las inspecciones de 25 de febrero y 4 de marzo de 2021, así como los días 8 y 15 de marzo de 2022 (folios 268 a 275).

El citado escrito fue debidamente notificado el 17 de mayo de 2022 (folios 246 a 248).

DUODÉCIMO. - Declaración de confidencialidad

Mediante escrito de la instructora de 24 de mayo de 2022 se declaró la confidencialidad de los datos del tráfico telefónico, así como los importes facturados por las llamadas recibidas en el número 11810 y contenidos en los anexos de los escritos de ALFA MEDIOS de 25 de marzo y 9 de mayo de 2022. Asimismo, se declaró confidencial la declaración de los ingresos brutos de explotación relativa al ejercicio 2020, presentada por el operador ante esta Comisión para el cálculo de la TGO a satisfacer (folios 279 a 284).

Dicho acuerdo fue debidamente notificado el 25 de mayo de 2022 (folios 279 a 285).

DECIMOTERCERO. - Propuesta de resolución y trámite de audiencia

Con fecha 9 de agosto de 2022, y en aplicación de los artículos 41.5⁴ y 43.2⁵ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se tuvo por efectuada la notificación a ALFA MEDIOS (folio 328) de la propuesta de resolución formulada por la instructora del procedimiento (folios 298 a 325), después de haber sido puesta a disposición del operador en fecha 29 de julio de 2022 (folios 326 a 327) y concediéndole en la misma el plazo de un mes para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimase pertinentes y, asimismo, informándole de lo previsto en el artículo 85 de la LPAC

En la propuesta de resolución, la instructora califica la conducta descrita como una infracción grave tipificada en el artículo 77.19 de la LGTel 2014 consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución de los recursos de numeración 118AB.

Atendiendo a los criterios de graduación establecidos en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), así como los específicamente indicados en el artículo 80 de la LGTel, se propone imponer a dicho operador una sanción por importe de veinte mil quinientos (20.500) euros.

DECIMOCUARTO. - Alegaciones de ALFA MEDIOS a la propuesta de resolución

El día 9 de septiembre de 2022, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de ALFA MEDIOS a la propuesta de resolución sancionadora y fechado el día 08 de septiembre de 2022 (folios 333 a 348).

En su escrito el citado operador alega, en síntesis:

⁴ Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

⁵ Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

- Falta de relación de los hechos contenidos en la denuncia que motivó la inspección de la CNMC con los hechos imputados en la Propuesta de resolución sancionadora (folios 333 a 336).
- Incumplimiento de los requisitos del procedimiento administrativo, por ampliación indebida de la instrucción, incongruencia entre denuncia y procedimiento incoado e indefensión del administrado (folios 336 a 337).
- La excesiva duración de las llamadas no resulta imputable en ningún caso a ALFA MEDIOS sino a la empresa abonada cuyo número y conexión se solicita (folio 340), a la falta de colaboración de la inspectora con el agente o teleoperador (folio 341), a la forma de hablar de dicha inspectora (folio 343), a su desconocimiento de la operativa de llamadas (folio 344) o, incluso, al hecho que la propia inspectora habría podido inducir a error al agente o teleoperador (folio 346).

DECIMOQUINTO- Finalización de la instrucción y elevación del expediente a la Secretaría del Consejo

Una vez finalizada la instrucción, 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.

DECIMOSEXTO. - 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 (folio 349).

HECHOS PROBADOS

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

ÚNICO. – ALFA MEDIOS prestó el servicio de consulta de información telefónica sobre números de abonados a través del número corto 11810 de manera dilatada, detectándose tiempos de espera elevados en la provisión de la información los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021, 8 y 15 de febrero de 2022

1.- Escrito de denuncia de un particular de 25 de agosto de 2020⁶ (folios 142 a 148)

El denunciante describe, en su escrito, la llamada cursada al número 11810. Concretamente, señala que, tras llamar al número corto publicitado en internet como el número telefónico de la Seguridad Social, un agente se hizo pasar por personal del citado organismo y le solicitó los datos personales.

Adjunta al citado escrito copia de la factura emitida por el operador prestador del servicio telefónico en la que se puede observar que el día 19 de agosto de 2020 se cursó una llamada al número corto 11810, con una duración de nueve (9) minutos y cuarenta y seis (46) segundos, y por un importe facturado que ascendió a 28,66€.

De lo anterior se deduce que la llamada tuvo una duración de tiempo elevada. Sin embargo, al no disponerse de la grabación telefónica, no puede deducirse que la asignataria de la numeración corta prestara un servicio distinto al de consulta telefónica sobre números de abonado.

2.- Acta de la inspección de 12 de marzo de 2021 (folios 78 y 124 a 139), en cumplimiento de la Orden de inspección de 18 de febrero de 2021 (folio 61) y realizada en el seno de la investigación número IFP/DTSA/057/21

Las **(3) tres llamadas** efectuadas por la inspectora los **días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021** fueron atendidas inmediatamente por la locución informativa automática del prestador del servicio telefónico móvil disponible al público, que indicó que la llamada no estaba incluida en la tarifa, y por la siguiente locución informativa del prestador del servicio de consulta telefónica: *“3.03 euros impuestos incluidos es el precio por minuto de esta llamada. Los primeros veinte (20) segundos no tienen coste adicional. La duración máxima de la llamada es de 10 minutos. Servicio de consulta telefónica prestado por Alfa Medios Publicitarios, S.L. Le transferimos con un agente especializado”*.

El detalle de las grabaciones efectuadas en la inspección es el siguiente:

⁶ Escrito remitido por la Dirección General de Comercio y Consumo del Gobierno de Canarias el 15 de febrero de 2021, por el que da traslado de una denuncia formulada por una persona física el 25 de agosto de 2020.

- La **primera llamada** tuvo una duración de cincuenta y dos (52) segundos. En ella se solicita el número de teléfono de “*El Corte Inglés de Diagonal*”. “*La llamada finaliza inmediatamente después sin intervención humana, dándose por finalizada*”. Sin embargo, como consta en la grabación telefónica incorporada al Acta de inspección, la instructora observa que, tras las locuciones indicadas con anterioridad (con una duración, la última locución, de 20 segundos), la llamada se mantiene en espera otros 20 segundos hasta que el agente saluda, y la inspectora solicita el número y se finaliza la llamada, sin ser prestado el servicio solicitado.

- La **segunda llamada** tuvo una duración de nueve (9) minutos y veintinueve (29) segundos. La llamada es atendida por un agente del 11810 al que se le solicita el número de “*El Corte Inglés de Diagonal*”. La inspectora llamante permanece en espera durante treinta y seis (36) segundos, tras los cuales el agente facilita el número de teléfono 901122122. Acto seguido, la inspectora pregunta si le pueden pasar la llamada con el número solicitado. El agente responde positivamente y empieza a hablar muy rápido y en un tono de voz muy bajo que es prácticamente inaudible. La inspectora permanece en espera escuchando una melodía durante un (1) minuto y cuarenta y dos (42) segundos, tras los cuales el agente informa: “*Estoy a la espera de un agente encargado. Permítame un momento el mismo*”. La inspectora permanece nuevamente en espera escuchando una melodía cinco (5) minutos y diez segundos (10) segundos durante los que escucha dos veces esta locución informativa: “*Todos nuestros agentes están ocupados. Le rogamos permanezca a la espera. Le atenderemos a la mayor brevedad*”. Tras dicho tiempo de espera, la llamada es atendida por el servicio de atención al cliente de El Corte Inglés, como se había solicitado.

- La **tercera llamada** tuvo una duración de seis (6) minutos y cuarenta y dos (42) segundos. La inspectora solicita que le pasen con un mecánico debido a la avería imprevista de su vehículo. La agente responde afirmativamente y pregunta por el nombre de la compañía de seguros del vehículo contratado. La inspectora contesta “*AXA*”. Durante la conversación con la agente, la inspectora permanece en espera en bloques distintos de (i) dieciocho (18) segundos, (ii) treinta y dos (32) segundos y (iii) treinta y seis (36) segundos. Tras el último tiempo de espera, la agente facilita el número de teléfono “*918289572*” e informa de que va a pasar la llamada y el precio por minuto de la llamada. La agente se despide. La inspectora permanece en espera escuchando una melodía durante un (1) minuto y dos (2) segundos, tras el cual la llamada es atendida por una locución de bienvenida de la compañía de seguros AXA. La inspectora da por finalizada la llamada.

En conclusión, se constata que en dos de las tres llamadas el agente facilita la información solicitada. Sin embargo, se detectan en todas las llamadas ciertas

dilaciones, concretamente se observan tiempos de espera en algunos casos muy prolongados entre el momento en que se solicita el número correspondiente por parte de la inspectora y se progresa la llamada, llegándose a escuchar un hilo musical durante las conversaciones.

Por otro lado, la instructora, tras escuchar la grabación telefónica de la primera llamada y pese a no prestarse el servicio por motivos desconocidos, constata que los tiempos de espera se producen entre que finaliza la locución del prestador del servicio 11810 (incluido el periodo de guarda) y el momento en que el agente saluda a la inspectora, en el que transcurren 20 segundos.

3.- Acta de Inspección de 25 de febrero de 2022 (folios 160 a 168) en cumplimiento de la Orden de inspección de 4 de febrero de 2022 (folio 159)

La inspectora efectuó **(6) seis llamadas**, las tres primeras se efectuaron el **día 8 de febrero de 2022** y las otras tres llamadas el **15 de febrero de 2022**⁷.

Todas las llamadas son atendidas por la locución informativa del prestador del servicio de consulta telefónica -ya transcrita-. El detalle de las grabaciones de las llamadas es el siguiente:

- La **primera llamada** tuvo una duración de tres (3) minutos y veinte tres (23) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono del “*servicio de atención al cliente de Santa Lucía*” y se inicia una conversación entre el agente y la inspectora en el que el primero le efectúa diversas preguntas, como el motivo concreto de la llamada y la provincia desde la que llama. Tras indicar la provincia de Barcelona, el agente facilita los números de teléfonos 915 419 387 y 913 652 424. Tras solicitar la inspectora que le transfiera la llamada, ésta se mantiene en espera más de 45 segundos durante los cuales el agente interviene en diversas ocasiones indicándole que va a ser transferida. Transcurrido el citado tiempo, la llamada es atendida por un agente que se identifica de Santa Lucía.
- La **segunda llamada** tuvo una duración de cinco (5) minutos y cincuenta y un (51) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono del “*servicio de atención al cliente de Amazon*” y tras iniciarse una conversación entre ambos, la llamada se queda en espera nueve (9) segundos y se reinicia la conversación por el agente que le pregunta la provincia desde la que llama. A continuación, la llamada vuelve a permanecer en espera siete (7) segundos y se reinicia la conversación en la que el agente le solicita el código postal, y la llamada se vuelve a quedar en espera siete (7) segundos y se reinicia la conversación por el agente,

⁷ Orange informa al inicio de la llamada mediante locución automática de que se realiza una llamada a un número no incluido en la tarifa.

y la llamada se queda en espera treinta (30) segundos y se reinicia la conversación por el agente en la que indica que «*Hemos procesado su llamada exitosamente estamos esperando disponibilidad de la línea del departamento que se encargue de su solicitud. Por favor, no se retire... ¿Me escucha?*» La llamada se queda en espera ocho (8) segundos y se reinicia la conversación por el agente y en esta ocasión le pregunta a la inspectora «*si tiene boli y papel a mano*», y a continuación le facilita el número de teléfono 911230420 y le facilita una serie de indicaciones. La llamada permanece en espera más de quince (15) segundos, tras los cuales es atendida por una grabación automática de Amazon.

- La **tercera llamada** tuvo una duración un (1) minuto y cincuenta y seis (56) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono de la joyería «*Rabat*» en Tarragona, tras solicitar el agente una aclaración sobre el nombre de la tienda, la llamada se queda en espera diez (10) segundos y se reinicia la conversación en la que el agente le pregunta si está en Barcelona, a lo que la inspectora le vuelve a indicar que en Tarragona. La llamada se queda en espera ocho (8) segundos, y tras este tiempo el agente facilita el número de teléfono y da por finalizada la llamada.

- La **cuarta llamada** tuvo una duración de tres (3) minutos y doce (12) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono del «*Hotel Claris de Barcelona*» y la agente contesta «*[S]i en un momento, por favor*». A continuación, la llamada se queda en espera más de quince (15) segundos y se reinicia la conversación por parte del agente, que le solicita el nombre de la inspectora. Nuevamente, la llamada se queda en espera diez (10) segundos y tras preguntarle si el número solicitado es del Hotel Claris y confirmarlo la inspectora, la llamada se queda en espera otros diez (10) segundos, tras lo cual, se reinicia la conversación por parte del agente, que le facilita el número de teléfono y pregunta si quiere que la transfiera la llamada, a lo que la inspectora confirma esta solicitud, y se despiden. A continuación, la llamada se queda en espera más de treinta (30) segundos, durante los cuales la agente informa del precio del servicio de progresión. Tras el tiempo de espera, la llamada es atendida por una locución automática del Hotel Claris. La inspectora da por finalizada la llamada.

- La **quinta llamada** tuvo una duración de cuatro (4) minutos y cincuenta (50) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono del restaurante «*Casa Lucio*» y el agente le pregunta la gestión que desea realizar y tras indicarle la inspectora que quiere hacer una reserva en el restaurante, la llamada se queda en espera siete (7) segundos en silencio. Se reinicia la conversación por la agente, que le pregunta la provincia desde la que se comunica, tras informar la inspectora que desde «*Barcelona*», la llamada se queda en espera diez (10) segundos en

silencio y tras el citado tiempo, el agente le pregunta el nombre a la inspectora y el código postal de la localidad. A continuación, la llamada se queda en espera un (1) minuto y cincuenta (50) segundos en silencio. Durante el tiempo de espera, la agente indica: (i) «*Permítame un momento, por favor, término de registrar su llamada y en un momento le comunico, ¿no? No se retire, por favor*» y (ii) «*Gracias por su permanencia en la espera. En estos momentos ha quedado registrada su llamada. Estamos (...) a la espera de disponibilidad del área encargada para que sea atendida su solicitud, no se retire, por favor, aguarde un momento en la línea*». Tras el tiempo de espera, se reinicia la conversación a través de la cual el agente le facilita el número de teléfono, y a continuación la inspectora se muestra conforme y la agente se despide y finaliza la llamada.

- La **sexta llamada** tuvo una duración de cuatro (4) minutos y veinticuatro (24) segundos. La inspectora solicita el número de teléfono del “RACC” y la agente pregunta qué gestión necesita realizar. La inspectora le indica «*Es que me he quedado sin batería en el coche (...)*» El agente a continuación le formula distintas preguntas relativa a la provincia desde la que llama la inspectora, su nombre y tras varias indicaciones la agente le indica que espere un momento. La llamada se queda en espera más de cuarenta (40) segundos con un hilo musical, tras los cuales la agente reinicia la conversación y le realiza varias indicaciones hasta que finalmente le facilita el número de teléfono 900357357. A continuación, la llamada vuelve a quedar en espera más de cuarenta (40) segundos con un hilo musical, tras los cuales la agente dice: «*La transfiero, ¿sí? Acá la van a atender finalmente, ¿sí? el coste de la llamada es de tres euros con cero tres céntimos el minuto, ¿con impuestos incluidos? Acá la atienden*». La llamada se queda en espera cinco (5) segundos hasta que es atendida por una locución automática del RACC. La inspectora da por finalizada la llamada.

En **conclusión**, de las llamadas efectuadas por la inspectora se constata que en todas ellas el agente facilita la información solicitada. Sin embargo, se observan dilaciones que alargan la duración de las llamadas, llegándose a escuchar un hilo musical durante las conversaciones entre que la inspectora solicita los números correspondientes y la agente suministra la información correspondiente y se progresan las llamadas.

Por otro lado, se observa que en ocasiones las dilaciones se producen por las preguntas formuladas por los distintos agentes del operador 11810, que alargan también la duración de cada una de las llamadas, pues preguntan datos no relevantes a efectos de la información a proporcionar. En particular, los agentes preguntan por el motivo concreto que lleva a solicitar el número concreto o incluso “*datos relacionados con la provincia desde la que se ubica, código postal etc*”.

4.- Datos de tráfico aportados en los escritos de contestación de ALFA MEDIOS de 25 de marzo (folios 176 a 194)⁸ y 9 de mayo de 2022⁹ (folios 261 a 267)

Mediante el escrito de 25 de marzo de 2022, Alfa Medios Publicitarios aporta cuatro documentos en formato Excel que contienen datos sobre el tráfico generado hacia el número 11810 correspondiente a los días en los que se llevaron a cabo las distintas inspecciones¹⁰.

Concretamente, del documento número 1 (folio 189) que contiene un archivo en formato Excel con la información relativa a las llamadas generadas durante el día 25 de febrero de 2021 se observa que el operador recibió en el número corto **[CONFIDENCIAL]**.

5. - Capturas de pantallas de las páginas webs de Seguros Santa Lucía y AXA, El Corte Inglés, Casa Lucio, Hotel Claris de Barcelona, Joyería Rabat y RACC, incorporadas mediante escrito de 12 de mayo de 2022 (folios 269 a 275)

Las capturas de pantallas de las páginas webs citadas contienen información relativa a los números telefónicos de contacto de cada una de las empresas.

Concretamente, Casa Lucio (restaurante) y AXA publicitan dos números de teléfono, mientras que el Hotel Claris, El Corte Inglés y Rabat de Tarragona solo publicitan un número de teléfono. Por último, las páginas webs de RACC y Seguros Santa Lucía publicitan distintos números de teléfono diferenciándose según el servicio al que se quiera acceder.

6.- Conclusiones

Del Hecho Probado Único ha quedado acreditado que, en ocho de las nueve llamadas efectuadas por la inspectora los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021 y 8 y 15 de febrero de 2022 al número 11810, el operador facilitó los números telefónicos solicitados constatándose, no obstante, que en todas las llamadas se producen largos tiempos de espera en los que se escucha un hilo musical o silencios durante las conversaciones mantenidas entre la inspectora y los distintos agentes del operador asignatario del número 11810.

Por otro lado, en algunas ocasiones las dilaciones se producen a través de las distintas preguntas irrelevantes a efectos de prestación del servicio que efectúan los agentes a la inspectora durante las conversaciones mantenidas, como son la provincia desde la que se llama, ubicación desde la que se encuentra, código

⁸ Al requerimiento formulado por la instructora el 16 de marzo de 2022 (folios 171 y 172).

⁹ Al requerimiento efectuado por la instructora el 22 de abril de 2022 (folios 249 y 250).

¹⁰ Inspecciones realizadas durante la tramitación del expediente IFP/DTSA/057/20 y el presente procedimiento sancionador.

postal o incluso el motivo concreto de la llamada pese a solicitar la inspectora por el número de una empresa o servicio específico. Prácticamente en todas las llamadas se observa que los agentes facilitan números de teléfono que no corresponden con la ubicación, provincia, o código postal facilitado por la inspectora sino con otros rangos de numeración como son el gratuito 900, el 901 o el 91, que corresponde a la provincia de Madrid.

Asimismo, de las capturas de pantalla de las páginas web se constatan las numeraciones utilizadas por cada una de las entidades a través de las cuales informan de sus correspondientes servicios, por lo que su localización a través de internet no representaba o no debería haber representado para los agentes de ALFA MEDIOS una tarea especialmente ardua o difícil que implicase varios minutos, sino que, en muy poco tiempo, podrían haber encontrado y facilitado la información solicitada. Esta es la finalidad de incorporar dichas capturas de pantalla, aunque el operador señale en la página 15 de su escrito de alegaciones de 08 de septiembre de 2022 (folio 347) que *“respecto a las capturas de pantalla incluidas en el expediente, no comprendemos exactamente de qué quieren hacer prueba y en qué medida es relevante a la hora de las dilaciones que se nos imputan en las llamadas”*.

A los anteriores antecedentes y hechos probados le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el presente procedimiento sancionador y normativa aplicable al mismo.

1.1.- Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el procedimiento

Las competencias de la CNMC para resolver este procedimiento 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 noviembre¹¹, y su normativa de desarrollo”*.

El artículo 26.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público (LRJSP), dispone que *“[s]erán de aplicación las disposiciones*

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

sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”.

No obstante, de conformidad con los artículos 9.3 de la Constitución y 26.2 de la citada Ley, las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

Los hechos analizados en el presente expediente se han producido entre febrero de 2021 y febrero de 2022. En este periodo era de aplicación la LGTel 2014, normativa que regía en el momento de la incoación del expediente sancionador.

En el ejercicio de sus competencias, en fecha 29 de mayo de 2020 (expediente número NUM/DTSA/3139/20) la CNMC asignó a ALFA MEDIOS el número corto 11810 para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados y el servicio telefónico fijo disponible al público.

Según lo dispuesto en los artículos 19 y 69.1 de la LGTel 2014, la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación correspondía al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD)¹², en particular conocer las infracciones del artículo 77.19 de la LGTel 2014, que señalaba como infracción grave: “[el] incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración”.

No obstante, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria décima de la LGTel 2014, al no haber asumido el MAETD las competencias en materia de numeración y sancionadoras en ese ámbito, estas siguieron siendo ejercidas por la CNMC.

Recientemente, el día 30 de junio de 2022 entró en vigor la Ley 11/2002, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel 2022), que derogó la LGTel 2014.

Según lo dispuesto en los artículos 30.5 y 100 ac) de la LGTel 2022, la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración corresponde a la CNMC.

Por su parte, de conformidad con el artículo 114 de la LGTel 2022, la competencia sancionadora en materia de numeración corresponde actualmente a la CNMC:

¹² De conformidad con el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, que ejerce estas competencias, forma parte del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

“La competencia sancionadora corresponderá:

- a) *a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el ámbito material de su actuación, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los apartados 3, 10, 11 y 14 del artículo 106, infracciones graves tipificadas en los apartados 19, 20, 24, 25, 27, 28, 34, 35, 36, 38, 39 y 41 del artículo 107 e infracciones leves tipificadas en los apartados 6 y 12 del artículo 108;*

Entre las competencias atribuidas a la CNMC, está la de conocer las infracciones del artículo 107.19 de la LGTel 2022, que señala como infracción grave: *“El incumplimiento de las condiciones establecidas en los planes nacionales de numeración o sus disposiciones de desarrollo o en las atribuciones y asignaciones de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración”*.

En definitiva, la nueva ley confirma la competencia de la CNMC para asignar derechos de uso de numeración, supervisar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa y sancionar, en caso necesario, previendo un tipo de infracción grave (artículo 107.19), al igual que en la LGTel 2014 (artículo 77.19).

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 (LRJSP), los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (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, el órgano decisorio competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por otro lado, según el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y el artículo 29.2 de la LCNMC, *“para 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”*. Por ello y de conformidad con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.a) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano competente para instruir el presente procedimiento es la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC.

1.2.- Normativa aplicable al procedimiento

En el presente procedimiento resultan de aplicación los artículos 2 y 6 de la LCNMC. En virtud del referido artículo 2, en lo no previsto en estas normas regirán de forma supletoria las precitadas LPAC y LRJSP.

1.3.- Análisis de los defectos procedimentales alegados por ALFA MEDIOS

En su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución sancionadora presentado el 9 de septiembre de 2022 y fechado el día 8 de septiembre de 2022, ALFA MEDIOS argumenta lo siguiente:

- Falta de relación de los hechos contenidos en la denuncia que motivó la inspección de la CNMC con los hechos imputados en la Propuesta de resolución sancionadora (folios 333 a 336).
- Incumplimiento de los requisitos del procedimiento administrativo, por ampliación indebida de la instrucción, incongruencia entre denuncia y procedimiento incoado e indefensión del administrado (folios 336 a 337).

Respecto a la primera alegación, debe señalarse que en el Fundamento Tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo número 1382/2020 de 22 de octubre de 2020 (RC 3/4535/2019) se ha sentado la siguiente doctrina sobre el principio acusatorio en el procedimiento administrativo sancionador:

*El principio acusatorio, que constituye una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación, debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, de modo que, a diferencia de la transcendencia que tiene en el proceso penal, en este ámbito no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los **hechos determinados en la fase de instrucción** (salvo en el supuesto en que se hayan practicado actuaciones complementarias para su concreción definitiva en la ulterior fase decisoria), y se respete el derecho de defensa, en los términos establecidos en el artículo 20 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, (en la actualidad el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).*

Y en el actual artículo 90.2 de la LPAC se señala que:

*En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los **determinados en el curso del procedimiento**, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.*

De la sentencia indicada y del artículo 90.2 de la LPAC se desprende que es en la finalización de la fase de instrucción (y no en el momento inicial de la denuncia

como pretende ALFA MEDIOS) cuando se fijan los hechos imputados, a través de la propuesta de resolución sancionadora.

Por lo que respecta a la segunda alegación, esto es, al presunto incumplimiento de los requisitos del procedimiento administrativo, por ampliación indebida de la instrucción, por una presunta incongruencia entre denuncia y procedimiento incoado e indefensión del administrado debe señalarse lo siguiente:

1. En primer lugar, que desde el acuerdo de incoación de instrucción del procedimiento (30 de noviembre de 2021) hasta el cierre de la instrucción (29 de julio de 2022) transcurrieron 8 meses y que el período máximo de duración del procedimiento es de hasta un año. Y la presente resolución se dicta antes de transcurrido dicho plazo máximo. Además, y aunque no es éste el caso, el Tribunal Supremo también ha admitido la posibilidad de la ampliación del plazo de resolución de procedimientos administrativos basada en la complejidad del expediente, y, concretamente en el Fundamento Tercero de su Sentencia número 1349/2020 de 19 de octubre de 2020 (RC 3/4144/2019).
2. En segundo lugar, la posible infracción del principio acusatorio por incongruencia entre la denuncia inicial y la propuesta de resolución ya ha sido contestada anteriormente al analizarse la primera alegación de ALFA MEDIOS.
3. Y en tercer y último lugar, con relación a la presunta indefensión del interesado, debe señalarse que tal y como consta en el expediente administrativo ALFA MEDIOS ha podido efectuar y ha efectuado alegaciones tanto al acuerdo de incoación (el 4 de enero de 2022) como a la propuesta de resolución (el 9 de septiembre de 2022), por lo que no cabe hablar de una indefensión que tampoco concreta de ninguna manera ALFA MEDIOS en sus alegaciones, según se exige, entre otras, en el Fundamento Séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo número 755/2022 de 15 de junio de 2022 (RC 3/3358/2020):

Ahora bien, sucede que la recurrente no precisa en qué consistiría la indefensión que le ocasiona la iniciación de un segundo procedimiento sancionador por los mismos hechos, ni menos aún demuestra que dicha indefensión sea irreparable. Ciertamente, la iniciación de un segundo procedimiento sancionador no le favorece y, sin duda, le resulta engorrosa; pero de aquí no se desprende que le produzca una merma significativa de sus posibilidades de defensa, en ninguno de los dos procedimientos sancionadores. En el curso de ambos, podrá combatir aquellas pruebas que considere ilícitamente obtenidas, así como alegar lo que estime conveniente sobre la valoración de los hechos y sobre la calificación jurídica de los mismos.

SEGUNDO. – Tipificación de los Hechos Probados

- El presente procedimiento sancionador se inició contra ALFA MEDIOS ante la posible comisión de una infracción tipificada en el artículo 77.19 de la entonces vigente LGTel 2014, que calificaba como infracción grave el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de recursos de numeración incluidos en los planes de numeración -ver, en términos similares, el artículo 107.19 de la LGTel 2022-. Concretamente, el procedimiento se incoó por indicios de que el número 11810 se estaba utilizando en contra de las condiciones de prestación del servicio -por dilaciones excesivas- establecidas en la Orden CTE/711/2002¹³.

2.1.- Normativa sectorial aplicable al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica

El apartado 1 del artículo 19 de la LGTel 2014 -al igual que el artículo 30 de la LGTel 2022- 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, tomándose esta circunstancia en consideración en los planes nacionales correspondientes y en sus disposiciones de desarrollo.

En sus apartados 6 y 9, el artículo 19 de la LGTel 2014 -al igual que el artículo 30 de la LGTel 2022- contiene una serie de obligaciones para los operadores que presten el servicio telefónico, que vienen desarrolladas en los artículos 30 y 31 del Reglamento de Mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados)¹⁴:

¹³ Última modificación en virtud de la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero.

¹⁴ (Art. 30) “Los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas estarán obligados a poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones que adopten el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias sobre numeración, direccionamiento y denominación. En particular, los operadores estarán obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio adopte decisiones que impliquen alteraciones en los planes de numeración, direccionamiento o denominación, y cuando se realicen asignaciones, atribuciones o adjudicaciones de dichos recursos públicos. El coste que ello conlleve será sufragado por cada operador”.

(Art. 31) “Las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional serán cursadas por los operadores en los términos que se especifiquen en el Plan nacional de numeración telefónica o en sus disposiciones de desarrollo, respetando, en particular, la posible indicación sobre precios y contenidos que, de acuerdo con los citados términos y disposiciones,

“6. Los operadores que presten servicios telefónicos disponibles al público u otros servicios que permitan efectuar y recibir llamadas a números del plan nacional de numeración telefónica deberán cursar las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional y, cuando permitan llamadas internacionales, al espacio europeo de numeración telefónica y a otros rangos de numeración internacional, en los términos que se especifiquen en los planes nacionales de numeración o en sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio del derecho del usuario de desconexión de determinados servicios.

(...)

9. Todos los operadores y, en su caso, los fabricantes y los comerciantes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que se adopten por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en materia de numeración, direccionamiento y denominación”.

Por otro lado, el artículo 20 de la LGTel 2014 -en igual sentido que el artículo 31 de la LGTel 2022-, establece que serán los planes nacionales y sus disposiciones de desarrollo los que designarán los servicios para los que pueden utilizarse los números.

Por otra parte, el artículo 59 del Reglamento de Mercados establece 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 (...).”

El apartado 2.3 del Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT)¹⁵ dispone 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”.*

El apartado 10.4 del PNNT define los “números cortos” y, concretamente, dentro de la letra c) queda incluido, entre otros, el rango 118AB, atribuido para la prestación de los servicios de directorio, es decir, para la prestación de servicios de consulta o información telefónica sobre números de abonado.

esté incluida en los números o, en su caso, en los nombres correspondientes”.

¹⁵ Anexo aprobado en virtud del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Mercados.

Por otro lado, la Orden CTE/711/2002 atribuye el código «118» al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica, señalando en su apartado cuarto que:

«1. El servicio de consulta telefónica sobre números de abonado consiste 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 último, la Orden CTE/711/2002 recoge también determinadas condiciones para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Capítulo III de la Orden), estableciéndose, en su apartado Sexto que:

“Sexto. Suministro de información a los usuarios.

1. Los proveedores de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado deberán proporcionar a sus usuarios, al menos la información actualizada, relativa al conjunto del territorio nacional, sobre el contenido de las guías telefónicas incluidas en el ámbito del servicio universal de telecomunicaciones. Dicha información deberá suministrarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados. [...].”

La obligación de suministro eficaz y sin dilaciones de la información por parte del proveedor tiene la misma finalidad que la fijación de un tiempo máximo de llamada de 10 minutos¹⁶ prevista en el apartado Noveno¹⁷: evitar que se dilaten abusivamente las llamadas de manera injustificada¹⁸, siendo complementaria y autónoma una medida respecto de la otra. En otras palabras, el hecho de que la normativa sectorial prevea un tiempo máximo para estas llamadas no significa que los operadores puedan dilatar su duración de forma abusiva hasta alcanzar

¹⁶ Y no de 30 minutos como alega erróneamente ALFA MEDIOS en las páginas 4 a 5 de su escrito de 04 de enero de 2022. Los apartados 6, 9 y 11 de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo fueron modificados por Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero. Y en la Exposición de Motivos de la Orden ETU/114/2018 se dice expresamente lo siguiente: *Así, se ha confirmado un importante incremento del precio de los servicios, que se trata de paliar mediante la estricta facturación de los servicios por tiempo, **la limitación de dicha facturación a diez minutos por llamada**, y la exigencia de petición formal y expresa del usuario en el caso de llamadas con un precio superior a 2,5 euros por minuto.*

¹⁷ *La duración máxima de una llamada a un servicio de consulta telefónica sobre números de abonado será de 10 minutos, incluido, en su caso, el tiempo empleado en el servicio de terminación de llamada al que refiere el apartado undécimo de esta Orden. De dicha duración máxima se informará al usuario en la locución telefónica a que refiere el punto 4 del apartado noveno de la presente Orden, siendo el proveedor del servicio de consulta telefónica responsable de cortar de forma automática la comunicación al término de este periodo de tiempo.*

¹⁸ Véase Fundamento Décimo de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 08 de julio de 2021 (recurso núm. PO 8/372/2018).

dicho límite, a diferencia de lo que indica ALFA MEDIOS en su escrito de alegaciones de 04 de enero de 2022¹⁹. Y se ha de reiterar que el tiempo máximo de llamada es de 10 minutos (ver apartados 6, 9 y 11 de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo fueron modificados por Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero), y no de 30 minutos como alega erróneamente ALFA MEDIOS en las páginas 4 a 5 de su escrito de 04 de enero de 2022²⁰.

Precisamente, la obligación de facilitar sin dilaciones la información solicitada impuesta a los proveedores por la Orden CTE/711/2002 fue una de las propuestas recogidas en el Informe IPN/CNMC/024/17 de 03 de octubre de 2017²¹ elaborado por esta Comisión. Esta propuesta fue incluida por el legislador en la reforma de la Orden CTE/711/2002 efectuada por la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero. No obstante, anteriormente esta Comisión ya había advertido de la excesiva extensión de las llamadas en este servicio, concretamente en el Informe INF/CNMC/017/16 de 20 de diciembre de 2016²².

Por su parte, el apartado undécimo de la Orden CTE/711/2002 señala que “el servicio de consulta telefónica sobre números de *abonado* podrá incorporar facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio. Cuando se preste el servicio de terminación de llamadas, entendida ésta como la conexión telefónica entre los extremos llamante y llamado, el prestador deberá cumplir todos los siguientes requisitos y condiciones”.

Así, el operador que desee prestar el servicio ofreciendo la terminación de llamadas, deberá *“estar habilitado para la prestación del servicio telefónico*

¹⁹ En la página 04 de dicho escrito ALFA MEDIOS declara que: *si la norma específica una duración máxima es porque no rebasando la misma estaríamos bajo el paraguas normativo, máxime porque la mayor duración ha sido de 9 minutos y veintinueve 29 segundos.*

²⁰ Los apartados 6, 9 y 11 de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo fueron modificados por Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero. Y en la Exposición de Motivos de la Orden ETU/114/2018 se dice expresamente lo siguiente: *“Así, se ha confirmado un importante incremento del precio de los servicios, que se trata de paliar mediante la estricta facturación de los servicios por tiempo, **la limitación de dicha facturación a diez minutos por llamada**, y la exigencia de petición formal y expresa del usuario en el caso de llamadas con un precio superior a 2,5 euros por minuto.”*

²¹ Concretamente, en la página 16 del Informe IPN/CNMC/024/17 de 03 de octubre de 2017 (<https://www.cnmc.es/node/365180>) consta lo siguiente: *Se propone incluir en el apartado sexto de la Orden de Servicios de Consulta la obligación de que la información se suministre sin dilaciones y tiempos de espera injustificados*

²² Concretamente en la página 26 del Informe INF/CNMC/017/16 de 20 de diciembre de 2016 (<https://www.cnmc.es/node/353617>) se dice que: *Se pudo comprobar que algunos operadores dilataban la duración de las llamadas. (...) Uno de los comportamientos utilizados para extender la duración de las llamadas, como se pudo comprobar en algunos casos (como en 029/15/Alai o 033/15/Dialplan), consiste en dejar siempre al llamante en espera, hasta en dos ocasiones en una sola llamada. Resulta significativo que la mayoría de los tiempos de espera tenían la misma duración y se repetían en distintas llamadas.*

disponible al público, conforme la Ley General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo” y cumplir las condiciones establecidas en la orden, incluida la obligación de que “con carácter previo a la terminación de la llamada, el prestador deberá informar, bien verbalmente por la persona que atienda al usuario o bien mediante la inserción de una nueva locución, del precio máximo por minuto de la llamada, impuestos incluidos”.

2.2. - Análisis de la utilización del número 11810 por ALFA MEDIOS

De la instrucción del expediente sancionador, como se ha señalado en el **Hecho Probado Único**, queda acreditado que el servicio de consulta telefónica ha sido prestado pero de manera ineficaz, tras constatarse la existencia de dilaciones o tiempos de espera injustificados durante las conversaciones mantenidas con los agentes del número 11810, escuchándose con frecuencia en cada una de las llamadas efectuadas por la inspectora un hilo musical entre interacción e interacción, a veces durante un tiempo prolongado o la existencia de momentos de silencio no justificables por parte del agente.

Dichos tiempos de espera se producen con ocasión de la búsqueda de la información solicitada por el llamante. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los números solicitados son comunes y de fácil acceso.

Asimismo, se constata la existencia de largos tiempos de espera entre el momento en el que se facilita la información por parte del agente y se progresa la llamada, y el momento en el que contesta la empresa cuyo número ha sido facilitado.

Por otro lado, de las actas de inspección de 12 de marzo de 2021 (folios 124 a 139) y 25 de febrero de 2022 (folios 160 a 170) también se ha constatado una práctica reiterada por parte de ALFA MEDIOS consistente en formular preguntas que generan, de facto, una mayor duración en las llamadas. Así, entre otras cuestiones solicitadas por los distintos agentes se encuentran las dirigidas a conocer datos como “*la provincia desde la que se llama, ubicación desde la que se encuentra o código postal,*” así como el motivo específico de la solicitud del número o del servicio deseado.

Así, se observa en la primera llamada efectuada por la inspectora el día 8 de febrero de 2022 que, tras solicitar el número de teléfono del “servicio de atención al cliente de Santa Lucía”, el operador le pregunta su ubicación y provincia, información que podría entenderse a priori que va dirigida a facilitar la búsqueda al agente. Sin embargo, atendiendo a los números facilitados (915419387 y 9136652), se observa que los mismos corresponden a la provincia de Madrid -y la inspectora no facilitó esa provincia-. Lo mismo ocurre con la segunda llamada formulada el mismo día, en la que se solicitó el número de teléfono del “servicio de atención al cliente de Amazon”; el agente preguntó

al inspector el motivo concreto, la provincia y código postal, y facilitó posteriormente un número geográfico correspondiente a la provincia de Madrid.

En la cuarta y quinta de las llamadas formuladas el día 15 de febrero de 2022, la inspectora solicita los números del Hotel Claris de Barcelona y del restaurante “Casa Lucio” y el agente pregunta las gestiones concretas que desea realizar la inspectora. Sin embargo, de las capturas de las páginas web del Hotel Claris y de Casa Lucio se observa que tan solo se publicitan uno o dos números de teléfono de contacto, resultando por consiguiente innecesarias las preguntas efectuadas por el agente.

En la sexta llamada la inspectora solicitó el número de teléfono del “RACC, y tras aclarar al agente la gestión que quería realizar - *«Es que me he quedado sin batería en el coche (...)*»- e indicar la provincia, el agente facilitó a la inspectora el número 900357357, rango que no identifica ámbito provincial alguno, siendo además un número gratuito.

En definitiva, las preguntas efectuadas por parte del operador resultan innecesarias para la prestación de los servicios solicitados, pues la información solicitada no tiene un reflejo en los números o servicios facilitados, dando lugar ello a que se eleve la duración de cada una de las llamadas. Los números solicitados por la inspectora son de fácil acceso y en algunas de las llamadas se observa que las numeraciones utilizadas corresponden a los 900 o 901 que no identifican la provincia en la que se encuentran.

Cabe recordar que dicha dilación o existencia de tiempos de espera tiene un impacto en el gasto o facturación del usuario por estas llamadas, pues la llamada es de mayor duración y por ende, todo lo que suceda durante la llamada del usuario afecta a la facturación del mismo.

A lo anterior debe añadirse que se ha constatado que la duración media de las llamadas recibidas **[CONFIDENCIAL]**.

Dichas duraciones resultan muy elevadas si las comparamos con la información que se obtiene del informe económico-sectorial anual de la CNMC publicado en el año 2021²³, de acuerdo con el cual **la duración media de una llamada a un número 118AB se estima en 1,6 minutos** -información que se obtiene de los datos de tráfico/número de llamadas-.

Por consiguiente, de la información contenida en el Hecho probado Único se deduce claramente que ALFA MEDIOS prestó los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021 y 8 y 15 de febrero de 2022 el servicio de consulta de forma ineficaz, con dilaciones y tiempos de espera excesivos y no justificados.

²³ Datos que se refieren al año 2020 y que se contienen en la siguiente página web: http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp

Como se ha analizado anteriormente, de conformidad con el apartado Sexto de la Orden CTE/711/2002, la información que se suministre a través de los números 118AB deberá proporcionarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados. Así lo ha recordado esta Comisión en su Resolución SNC/DTSA/005/21 de 16 de diciembre de 2021²⁴.

Por tanto, la prestación correcta del servicio de información telefónica consiste en proporcionar la información del número de teléfono de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados y, posteriormente, en su caso, ofrecer la terminación de la llamada. Y los hechos descritos y probados constatan una prestación dilatada del servicio y contraria a los términos de atribución del recurso de numeración 118AB previstos en la Orden CTE/711/2002.

En consecuencia, cabe concluir que concurre el elemento de tipicidad, al haberse constatado un incumplimiento por parte de ALFA MEDIOS de las condiciones determinantes de la atribución y asignación de los recursos de numeración y, más concretamente, de los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados y del apartado sexto de la Orden CTE/711/2002 y, en consecuencia, se concluye que Alfa Medios Publicitarios ha incurrido en infracción tipificada en el artículo 77.19 de la LGTel 2014.

2.3. – Análisis de las cuestiones planteadas por ALFA MEDIOS en sus escritos de alegaciones al acuerdo de incoación del presente procedimiento y a la propuesta de resolución sancionadora

La primera cuestión planteada por ALFA MEDIOS en su escrito de alegaciones de 4 de enero de 2022 es que la primera llamada del día 25 de febrero de 2021 no es controvertida porque *“52 segundos de duración no es un tiempo prolongado y estaba totalmente justificado”*. Al respecto, hay que contestar que el operador señala que no es controvertida la duración de la llamada sino el tiempo que media entre que finaliza la locución del prestador del servicio y la primera intervención del agente, en el que transcurren 20 segundos. Como ya se ha indicado la dilación o tiempo de espera repercute en la facturación, y la

²⁴ *En virtud del hecho probado único, queda acreditado que el servicio de consulta telefónica ha sido prestado por Líneas de Red Inteligente incumpliendo las condiciones establecidas en el Reglamento de Mercados y en la Orden de servicios de consulta por **prestarse de manera ineficaz tras constatarse la existencia de dilaciones o tiempos de espera injustificados**. Durante las conversaciones mantenidas con los agentes del número 11844, se escucha con frecuencia en las llamadas un hilo musical entre interacción e interacción, a veces durante un tiempo prolongado. Si bien ciertos tiempos de espera en silencio como durante los que se escucha el hilo musical se producen durante la búsqueda de la información solicitada por el llamante, **teniendo en cuenta que los números solicitados son comunes y de fácil acceso, la prolongación excesiva del tiempo de espera que se produce desde que se solicita la información hasta que ésta se facilita o se progresa la llamada al destino solicitado, es excesiva** (<https://www.cnmc.es/node/386548>).*

facturación al usuario se inicia una vez que finaliza el periodo de guarda y finaliza la llamada (folio 189).

La siguiente alegación del operador contenida en el mismo escrito de 4 de enero de 2022 está relacionada con la segunda llamada formulada el día 25 de febrero de 2021, e indica que: *“Podemos afirmar que, los minutos de espera [se refiere a los 5 minutos con 10 segundos] corresponden a la transición con el número solicitado, por lo que en ningún caso obedecen a una voluntad propia de dilatación del servicio para incrementar el coste de la llamada, sino al tiempo en el que se establece la conexión con el número que se ha solicitado por el usuario. No es una duración prolongada sino la necesaria para prestar el servicio estaba totalmente justificada”*.

Al respecto cabe responder que, tal y como se observa del Acta de inspección existen hasta tres momentos distintos de dilación o tiempos de espera. La primera dilación de 36 segundos se podría corresponder con el tiempo empleado para buscar la información, sin embargo, las siguientes duraciones de 1 minuto y 42 segundos y de 5 minutos con 10 segundos se corresponden con el tiempo que media tras facilitar el número telefónico y la progresión que efectúa el agente hacia el número solicitado.

Debe tenerse en cuenta que la llamada se realiza a primera hora de la mañana, a las 10.21h, y que, en esa hora, tal y como demuestra el documento número 5 anexo al escrito del operador de 25 de marzo de 2022, tan solo se recibió una llamada en el número 11810. Asimismo, de la grabación telefónica se deduce que durante el tiempo transcurrido de los 5 minutos y 10 segundos no se identifica en ningún momento a la empresa el Corte Inglés, además de producirse esta dilación o tiempo de espera en todas las llamadas realizadas durante la inspección. Tal como ya se ha indicado, los tiempos de espera o dilaciones repercuten en la factura de forma íntegra, pues el operador no solo cobra por la prestación del servicio de consulta sino también por el servicio accesorio, de progresión de la llamada.

Y, por último, ALFA MEDIOS señala, en su escrito de 04 de enero de 2022, respecto a la tercera llamada realizada el día 4 de marzo de 2021 que *“No tiene una duración de seis (6) minutos y cuarenta y dos (42) segundos. Si no de 2 minutos y 28 segundos. Y creemos que la duración no es un tiempo prolongado y esa espera estaba justificada. No es verosímil determinar que el transferir con la compañía de seguros en una avería tenga un fin distinto a localizar el teléfono de referencia óptimo para el usuario, para más abundamiento, no podemos obviar que la inspectora no solicita hablar con ningún establecimiento concreto sino con “un mecánico”*.

Al respecto, según el Acta de inspección de 12 de marzo de 2021 la duración de la llamada ascendió a 6 minutos y 42 segundos, y no a 2 minutos y 28 segundos como indica el operador, existiendo cuatro tiempos de espera prolongados durante la llamada. Asimismo, se observa que la inspectora facilita la dirección

en la que se encuentra (calle Bolivia de Barcelona) y el agente suministra un número del rango 91 que corresponde a la provincia de Madrid.

De todo lo anterior se acredita la existencia de distintos tiempos de espera y dilaciones indebidas producidas durante las llamadas efectuadas por la inspectora, cuya responsabilidad recae en el operador que presta el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y progresa la llamada, debiendo ALFA MEDIOS dar el servicio de manera eficaz y sin dilaciones.

TERCERO. – Responsabilidad en la comisión de la infracción

De conformidad con la jurisprudencia recaída en materia de Derecho Administrativo Sancionador²⁵, 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 “[s]ólo 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”. En efecto, en el Derecho Administrativo Sancionador cabe atribuir responsabilidad a título de simple negligencia o culpa, entendida como la falta de diligencia debida para evitar un resultado antijurídico, previsible y evitable (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004, recurso contencioso-administrativo núm. 174/2002). Sin embargo, actúa dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción.

En el presente caso, se imputa a ALFA MEDIOS una conducta a título de negligencia o culpa, por no prestar la suficiente diligencia para evitar ciertas dilaciones o tiempos de espera en la prestación del servicio de consulta telefónica, lo que supone un incumplimiento de las condiciones de atribución de la referida numeración. Esto es, ALFA MEDIOS es responsable por ser la persona jurídica prestadora del servicio de comunicaciones electrónicas que ha incumplido las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de sus recursos de numeración, según se señalaba también en la Resolución SNC/DTSA/005/21 de 16 de diciembre de 2021²⁶.

²⁵ Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005\20).

²⁶ *En virtud del hecho probado único, queda acreditado que el servicio de consulta telefónica ha sido prestado por Líneas de Red Inteligente incumpliendo las condiciones establecidas en el Reglamento de Mercados y en la Orden de servicios de consulta por **prestarse de manera ineficaz tras constatarse la existencia de dilaciones o tiempos de espera injustificados**. Durante las conversaciones mantenidas con los agentes del número 11844, se escucha con*

Además, como se indica en el Fundamento Tercero de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2019 (recurso número PO 8/484/2016), ALFA MEDIOS, como asignataria de la numeración, también es responsable de la conducta realizada por los agentes o teleoperadores que atienden a los clientes a través de dicha numeración asignada:

Dicha culpabilidad deriva sin esfuerzo, toda vez que la empresa ha de responder por la actuación, como propia, de las personas que prestan la función de teleoperador, sin que ello implique una responsabilidad objetiva. Tal y como afirma la Abogacía del Estado, la diligencia exigible al recurrente debería haber impedido las esperas reflejadas, la oferta de progresión a números de tarificación adicional, la vinculación con un número de tarificación adicional, la publicidad de actividades de gestoría a través de un contratista o los excesos sobre el límite de duración de las llamadas.

Sentado lo anterior, hay que señalar que ALFAMEDIOS no puede eximirse de su responsabilidad respecto a la profesionalidad de los teleoperadores, como hace en su escrito de alegaciones de 08 de septiembre de 2022, atribuyendo dicha responsabilidad a la empresa abonada cuyo número y conexión se solicita (véase folio 340) o incluso, a la propia inspectora que actuaba como “usuaria” del servicio de información telefónica de números de abonados (véanse folios 341, 343, 344 y 346).

Y el Fundamento Sexto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 02 de noviembre de 2017 (recurso número PO 8/465/2016) añade que toda cualquier operadora asignataria de numeración se encuentra “obligada a conocer sus obligaciones así como los derechos de los usuarios” y que “el desconocimiento de tales obligaciones no puede desplegar efectos eximentes, ni siquiera atenuantes de su responsabilidad, pues lo que evidencia es una incorrecta y cuando menos negligente actuación, máxime cuando la obligación incumplida viene impuesta por una disposición general, debidamente publicada”.

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

CUARTO. - Determinación y cuantificación de la sanción

4.1.- Límite legal de cuantificación de la sanción

*frecuencia en las llamadas un hilo musical entre interacción e interacción, a veces durante un tiempo prolongado. Si bien ciertos tiempos de espera en silencio como durante los que se escucha el hilo musical se producen durante la búsqueda de la información solicitada por el llamante, **teniendo en cuenta que los números solicitados son comunes y de fácil acceso, la prolongación excesiva del tiempo de espera que se produce desde que se solicita la información hasta que ésta se facilita o se progresa la llamada al destino solicitado, es excesiva** (<https://www.cnmc.es/node/386548>).*

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 del incumplimiento de las condiciones asociadas a la numeración, o (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 los precitados artículo 26.2 de la LRJSP y el principio jurisprudencial de aplicación de la norma más favorable, mencionado en el Fundamento Jurídico Primero de esta Resolución, 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 LGTel 2022) es sensiblemente inferior a los 2 millones de euros (límite sancionador de LGTel 2014). En efecto de la copia de las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil relativas al ejercicio 2020 (folios 200 a 245) se extrae que la cifra de

negocio ascendió dicho año a 4.098.192,12€, siendo el 1% de dicho importe 40.981,92 euros. Esta última cantidad será, por tanto, el límite sancionador.

Por otro lado, en el presente caso, no ha podido determinarse el beneficio bruto obtenido por la comisión de la infracción por parte del operador. Alfa Medios Publicitarios facilitó, mediante escrito de 25 de marzo de 2022²⁷ (folios 189 a 193), los ingresos totales obtenidos el 25 de febrero de 2021²⁸ **[CONFIDENCIAL]**.

Dichos importes reflejan los ingresos obtenidos por el operador por la duración total de las llamadas. Sin embargo, estos datos no reflejan el beneficio obtenido por la comisión de la infracción, en la medida en que la infracción consiste en dilatar o generar tiempos de espera en la prestación del servicio.

Se desconoce el impacto que tiene dicha conducta en términos globales, más allá de suponer una mayor facturación al abonado de dicho servicio. Asimismo, se desconoce si dicha conducta ha sido trasladada al resto de las llamadas cursadas en los mismos días en que se llevaron a cabo las inspecciones, cuya duración media osciló en torno a los **[CONFIDENCIAL]**.

En definitiva, resulta imposible calcular el beneficio bruto obtenido por el operador como consecuencia de la comisión de la infracción.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe concluir que el límite máximo de la sanción queda fijado en el uno por ciento del volumen de negocios total obtenido en el último ejercicio (artículo 109.1.c) de la LGTel 2022). Consta incorporada al expediente, mediante escrito de 7 de abril de 2022, copia de las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil relativas al ejercicio 2020 (folios 200 a 245). De dicha información se extrae que la cifra de negocio ascendió dicho año a 4.098.192,12€, siendo por tanto el límite sancionador el 1%, esto es, los 40.981,92 euros anteriormente mencionados.

4.2.- Criterios legales de graduación de la sanción y su aplicación.

El artículo 80.1 de la LGTel 2014 establece que la cuantía de la sanción que se imponga se graduará teniendo en cuenta una serie de circunstancias, circunstancias que se prevén ahora en artículo 110 de la LGTel 2022. Por su parte, el artículo 29.3 de la LRSP también regula esta cuestión.

²⁷ Contestación al requerimiento de información formulado por la instructora el 16 de marzo de 2021 (folios 171 y 172).

²⁸ Fecha en que se realizó la primera inspección en el expediente IFP/DTSA/057/20.

En el presente procedimiento se estima que no concurren criterios atenuantes de la sanción. Sin embargo, se considera que concurre el criterio agravante de continuidad o persistencia en la conducta infractora previsto en el artículo 29.3.b) de la LRJSP.

En efecto, de la información contenida en el presente expediente ha quedado acreditado que los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021 y 8 y 15 de febrero de 2022 ALFA MEDIOS prestó el servicio de consulta telefónica de forma dilatada y con tiempos de espera injustificados. Por tanto, no se trata de un hecho aislado sino de una conducta continuada y persistente imputable a ALFA MEDIOS.

Constan incorporados al presente expediente, a través del escrito de la empresa de 7 de abril de 2022, los ingresos brutos de explotación declarados por ALFA MEDIOS por la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado presentado ante esta Comisión, para la liquidación de la TGO en el ejercicio 2020 (folios 196 a 199). Dichos ingresos ascienden a un total de **[CONFIDENCIAL]**.

Por otro lado, ALFA MEDIOS a través del archivo anexo a su escrito de 9 de mayo de 2022 (folio 267), facilitó los ingresos obtenidos entre enero y diciembre de 2021 (sobre la base de información relativa al tráfico generado), cuyo importe ascendió a **[CONFIDENCIAL]**.

Para determinar la cuantía de la sanción hay que tener en cuenta el límite legal y los criterios concurrentes anteriormente citados 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 la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.

En este contexto, *“la Administración debe guardar la debida proporcionalidad entre la sanción impuesta, la infracción cometida y las circunstancias de toda índole que en ella concurren”* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998²⁹). La aplicación de estos criterios otorga a esta Comisión un cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar la cuantía máxima aplicable en cada caso, respetando así el principio de proporcionalidad y disuasión.

Al hilo de lo anterior, tal y como establece el artículo 29.4 de la LRJSP, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias

²⁹ Recurso de Casación núm. 4007/1995.

concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo.

A la vista de las anteriores consideraciones, de los criterios de graduación de la sanción determinados y de la situación económica de ALFA MEDIOS, se tiene en cuenta para la individualización de la sanción a imponer, que:

- Se imputa a ALFA MEDIOS la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 77.19 de la LGTel 2014, los días 25 de febrero y 4 de marzo de 2021 y 8 y 15 de marzo de 2022, consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución de los recursos de numeración 118AB.
- Se imputa a ALFA MEDIOS la comisión de la infracción a título de culpa.
- No ha sido posible determinar el beneficio bruto obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción. En consecuencia, el límite máximo de la sanción que se puede imponer a ALFA MEDIOS es el 1 por ciento del volumen de negocios total obtenido por la entidad en el último ejercicio, por ser este criterio de la LGTel 2022 más favorable para la entidad. Consta incorporada al expediente, mediante escrito de 7 de abril de 2022, copia de las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil relativas al ejercicio 2020 (folios 200 a 245). De dicha información se extrae que la cifra de negocio ascendió dicho año a 4.098.192,12€, siendo por tanto el límite sancionador el 1%, esto es, los 40.981,92 euros anteriormente mencionados.
- La LGTel 2022 no establece un límite inferior a la sanción a imponer, pero el artículo 29.2 de la LRJSP establece que la comisión de la infracción no ha de resultar más beneficiosa para el infractor que la sanción impuesta, no habiendo podido determinar el beneficio bruto de dicha comisión.
- Se estima que concurre el siguiente criterio de graduación que ha de agravar la sanción a imponer, consistente en la persistencia o continuidad en la conducta de ALFA MEDIOS.

En atención a todo lo anterior, atendiendo al principio de proporcionalidad que debe presidir la actividad sancionadora de la Administración, a la vista de la actividad infractora y teniendo en cuenta los ingresos recibidos por la actividad y la situación económica del operador anteriormente señalados, se considera que procede imponer una sanción de **veinte mil quinientos (20.500,00 euros)**.

La sanción impuesta representa la mitad del límite de 40.981,92 euros anteriormente mencionados (1% del volumen de negocio), por lo que se considera proporcionada³⁰.

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 directa a ALFA MEDIOS PUBLICITARIOS S.L. de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, por haber incumplido las condiciones determinantes de la atribución y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración y, concretamente, las condiciones de prestación del servicio de consulta sobre números de abonado establecidas en el apartado Sexto de la Orden CTE/711/2002.

SEGUNDO. - Imponer a ALFA MEDIOS PUBLICITARIOS S.L. una sanción por importe de **veinte mil quinientos euros (20.500,00 €)**.

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

ALFA MEDIOS PUBLICITARIOS S.L.

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.

³⁰ En este sentido, esto es, favorable a la proporcionalidad de la sanción impuesta por la CNMC, se ha pronunciado, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2019 (Recurso 484/2016): *Y es que, atendido ese criterio general, la proporcionalidad se cumple en el supuesto de hecho que nos ocupa, en el que la sanción, tanto si se opta por la división de toda la extensión en tres tramos o grados ideales (inspirándose en el régimen jurídico de las penas del Código Penal anterior) o en su mitad inferior (bajo el prisma de la ley penal sustantiva vigente),la Administración ha impuesto la sanción en el margen inferior ("mitad inferior", si se opta por la terminología del artículo 66 del Código Penal de 1995), de todo el previsto para las infracciones graves..... al acomodarse a Derecho la sanción impuesta. Así lo hemos sostenido entre otras muchas, en la sentencia de fecha 2 de marzo de 2015, recurso 134/2013 y en la sentencia de 20 de enero de 2017, recurso AP 61/2016" (SAN 17 enero 2018, recurso de apelación 44/2017).*