

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A LA ENTIDAD 11824 SERVICIO INFORMACIÓN TELEFÓNICA, S.L.U. POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DETERMINANTES DE LA ATRIBUCIÓN Y EL OTORGAMIENTO DE DERECHOS DE USO DE LOS RECURSOS DE NUMERACIÓN 118AB

(SNC/DTSA/154/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Xabier Ormaetxea Garai

Consejeros

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Josep Martia Salas Prat

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 14 de septiembre de 2023

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 el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
PRIMERO.- Actuaciones previas IFP/DTSA/035/21	3
SEGUNDO.- Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador.....	4
TERCERO.- Orden de inspección.....	5
CUARTO.- Solicitud de información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales	5
QUINTO.- Solicitud de acceso al expediente de 11824 Servicio Información Telefónica	5
SEXTO.- Escrito de alegaciones de 11824 Servicio Información Telefónica	6
SÉPTIMO.- Declaración de confidencialidad	6
OCTAVO.- Requerimiento de información a 11824 Servicio Información Telefónica	6
NOVENO.- Requerimiento de información a Vodafone.....	6
DÉCIMO. - Nuevo requerimiento de información a 11824 Servicio Información Telefónica	6
DECIMOPRIMERO.- Declaración de confidencialidad	7
DECIMOSEGUNDO.- Incorporación de documentación al expediente	7
DECIMOTERCERO.- Propuesta de resolución	7
DECIMOCUARTO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución.....	8
Con fecha 20 de julio de 2023, 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 330.1).	8
DECIMOQUINTO.- Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción.....	8
II. HECHOS PROBADOS	8
PRIMERO.- El día 2 de febrero de 2022, 11824 Servicio Información Telefónica prestó un servicio distinto al de consulta telefónica sobre números de abonado a través del número 11824, haciéndose pasar por un servicio de atención al cliente de otras empresas y no facilitando el número solicitado por el cliente -progresando la llamada automáticamente-. Se detectaron también tiempos de espera injustificados en ciertas llamadas.	9

SEGUNDO.- 11824 Servicio Información Telefónica no cortó quince (15) llamadas realizadas los días 16 de diciembre de 2021 y 17 y 20 de enero, 14 y 25 de febrero, 3 y 12 de marzo de 2022, hacia el número corto 11824, al exceder estas de 10 minutos y 20 segundos.....	18
III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES.....	20
PRIMERO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador.....	20
SEGUNDO.- Sobre la ley que resulta aplicable al presente procedimiento	22
IV. Fundamentos JURÍDICOS MATERIALES.....	23
PRIMERO- Tipificación del Hecho Probado.....	23
A. Normativa aplicable	23
B. Coincidencia de los hechos con el tipo infractor	26
SEGUNDO.- Culpabilidad y responsabilidad en la comisión de la infracción.....	30
TERCERO.- Terminación del procedimiento y reducción de la sanción	31
RESUELVE	33

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Actuaciones previas IFP/DTSA/035/21

Con fecha 14 de diciembre de 2021, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de denuncia de un particular contra el operador 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. (11824 Servicio Información Telefónica) -folios 14 a 17 del expediente administrativo-. Concretamente, el denunciante ponía en conocimiento de esta Comisión que el asignatario del número corto 11824 estaría suplantando a diferentes compañías telefónicas en distintos números geográficos y remitiendo desde estos números al 11824 como número de atención al cliente.

Con fecha 26 de enero de 2022, la DTSA acordó la realización de una inspección telefónica para comprobar el uso que se estaba realizando a través de la numeración geográfica y del número corto 11824 denunciados en el escrito anterior (orden de inspección contenida en los folios 38 y 39).

En fecha 4 de febrero de 2022, el inspector levantó acta de la inspección practicada el 2 de febrero del mismo año, incorporando el contenido de las

páginas web y llamadas telefónicas efectuadas y que fueron almacenadas en soporte digital (folios 44 al 72).

Asimismo, el 3 de febrero de 2022 la DTSA requirió a Aire Networks Mediterráneo, S.L.U. (Aire Networks) determinada información (folios 41 al 43). Con fecha 21 de febrero de 2022 tuvo entrada en el registro de la CNMC la contestación de Aire Networks (folios 73 al 75).

SEGUNDO.- Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador

El 27 de octubre de 2022, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra 11824 Servicio Información Telefónica, 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 de 2014), consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y el otorgamiento de los derechos de uso del recurso de numeración (folios 1 al 12).

En el citado acuerdo se señaló que “(...) *se ha podido deducir cierta prolongación en la duración de las llamadas al número 11824 no atribuible al llamante, que a priori no estaría justificada, así como la posible prestación de un servicio distinto al atribuido a la numeración 118AB por la Orden CTE/711/2002.*

En particular, se observa que tras la realización de las llamadas a distintos números geográficos que ofertan tarifas de servicios de comunicaciones electrónicas -obtenidos de distintas páginas web- y solicitar información sobre los precios de dichas ofertas de distintos operadores, los agentes que atienden las llamadas de la numeración geográfica estarían facilitando al inspector el 11824 como número de atención al cliente de tales operadores. Tras efectuar el inspector distintas llamadas al 11824, se observaría que el operador del servicio de consulta podría estar prestando un servicio distinto al atribuido a la numeración 118AB (un servicio de atención al cliente)”.

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al expediente del presente procedimiento de la documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/035/21 (folios 14 al 75).

Mediante escrito de 8 de noviembre de 2022 se procedió a notificar el citado acuerdo a 11824 Servicio Información Telefónica y a la instructora (folios 76 al 78).

TERCERO.- Orden de inspección

El 11 de noviembre de 2022, se acordó la realización de una inspección telefónica para comprobar el uso que se estaba realizando del número 11824, concretamente de si se prestaba el Servicio de Consulta Telefónica sobre Números de Abonado (SCTNA) de conformidad con las condiciones reguladas en la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del SCTNA -en adelante, Orden CTE/711/2002- (folios 79 y 80), así como para llevar a cabo otras actuaciones adicionales.

El 25 de noviembre de 2022 la inspectora levantó acta de la inspección practicada el 17 de noviembre anterior, incorporando el contenido de las llamadas telefónicas efectuadas y almacenadas en soporte digital y las capturas de pantalla de páginas web examinadas (folios 84 al 116).

CUARTO.- Solicitud de información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales

El 24 de noviembre de 2022 se requirió información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), con el fin de conocer ciertos aspectos relacionados con la suspensión de la interconexión y la retención de pagos correspondientes a los tráficos cursados hacia el número 11824 (folio 81).

La SETID dio contestación a la citada solicitud el 6 de junio de 2023 (folios 269 a 272).

QUINTO.- Solicitud de acceso al expediente de 11824 Servicio Información Telefónica

El 28 de noviembre de 2022 11824 Servicio Información Telefónica solicitó el acceso al expediente y una ampliación del plazo inicial de un mes otorgado para formular sus alegaciones sobre el acuerdo de incoación (folios 117 al 122).

Mediante escrito de 30 de noviembre de 2022 se denegó la ampliación solicitada por 11824 Servicio Información Telefónica y se le comunicó la incorporación al presente procedimiento sancionador de la documentación del expediente IFP/DTSA/035/21 dándole traslado de la misma (folios 123 y 124). El citado acuerdo fue debidamente notificado el 30 de noviembre de 2022 (folios 125 a 127).

SEXTO.- Escrito de alegaciones de 11824 Servicio Información Telefónica

El 8 de diciembre de 2022, 11824 Servicio Información Telefónica presentó su escrito de alegaciones en el que solicitaba el archivo de este procedimiento (folios 128 a 138). Junto a este escrito acompaña cinco anexos (folios 139 a 143).

SÉPTIMO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 22 de febrero de 2023 se declaró la confidencialidad de determinada información del escrito de alegaciones de 11824 Servicio Información Telefónica, de 8 de diciembre de 2022 (folios 144 a 148).

OCTAVO.- Requerimiento de información a 11824 Servicio Información Telefónica

Mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2023 se requirió a 11824 Servicio Información Telefónica determinada información sobre algunos datos indicados en su escrito de alegaciones de 8 de diciembre de 2022 (folios 151 a 154). Dicho escrito fue debidamente notificado el 6 de marzo de 2023 (folios 155 y 156).

Con fecha 14 de marzo de 2023, 11824 Servicio Información Telefónica presentó su escrito de contestación al citado requerimiento (folios 173 a 185).

NOVENO.- Requerimiento de información a Vodafone

El 27 de febrero de 2023 se requirió a Vodafone España, S.A.U. (Vodafone) determinados datos relacionados con el tráfico generado por sus clientes hacia el número 11824, así como ciertas aclaraciones (folios 157 a 159). Dicho escrito fue debidamente notificado el mismo día (folios 160 y 161).

Con fecha 21 de marzo de 2023, Vodafone presentó su escrito de contestación al citado requerimiento (folios 186 a 203), tras el otorgamiento de una ampliación del plazo para contestar el 8 de marzo de 2023 (folios 167 a 169), solicitado por esta operadora el 3 de marzo de 2023 (folios 162 a 166).

DÉCIMO. - Nuevo requerimiento de información a 11824 Servicio Información Telefónica

El 17 de abril de 2023 se requirió a 11824 Servicio Información Telefónica determinados datos y aclaraciones relacionados con su escrito de 14 de marzo de 2023 (folios 204 y 205). Dicho escrito fue debidamente notificado el mismo día (folios 206 y 207).

El 21 de abril de 2023 11824 Servicio Información Telefónica contestó al citado requerimiento (folios 208 a 217).

DECIMOPRIMERO- Declaración de confidencialidad

Con fecha 26 de mayo de 2023 se declaró la confidencialidad de determinada información de los escritos de 14 de marzo de 2023, de 11824 Servicio Información Telefónica, y de 21 de marzo de 2023, de Vodafone, así como de la documentación adjunta a estos (folios 218 a 230).

Los citados escritos fueron debidamente notificados los días 26 y 29 de mayo de 2023 (folios 232 y 234).

DECIMOSEGUNDO.- Incorporación de documentación al expediente

Mediante escrito de fecha 26 de mayo de 2023 se comunicó a 11824 Servicio Información Telefónica la incorporación al presente procedimiento de la declaración de ingresos brutos de explotación (DIBE) del año 2021, presentada por la operadora ante la CNMC para la liquidación de la tasa general de operadores (TGO), así como la copia de las cuentas de la entidad del ejercicio 2021, que constan depositadas en el Registro Mercantil (folios 235 al 266).

DECIMOTERCERO.- Propuesta de resolución

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 (en adelante, LPAC), con fecha 19 de julio de 2023 se notificó a 11824 Servicio Información Telefónica (folios 406 a 407) 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, se le otorgó un plazo de 15 días para formular las alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estime pertinentes y se le informó de las reducciones de sanción previstas en el artículo 85 de la LPAC (folios 364 a 387). Asimismo, se le remitió un formulario de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario de sanciones por el que acogerse a las reducciones de sanción previstas en el mencionado artículo 85 de la LPAC (folio 405).

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

«PRIMERO.- Que se declare responsable directa a la entidad 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y del otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración.

SEGUNDO.- Que se imponga a 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. una sanción por importe de doce mil (12.000) euros.»

DECIMOCUARTO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución

Con fecha 20 de julio de 2023, 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 330.1).

DECIMOQUINTO.- Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción

Con fecha 3 de agosto de 2023 11824 Servicio Información Telefónica remitió escrito por el que reconoce expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción grave en los términos de la propuesta de resolución y su voluntad de pagar anticipadamente la sanción, por lo que solicita la emisión del correspondiente modelo de ingresos no tributarios acogiendo de esta forma a los descuentos previstos en el artículo 85 de la LPAC (folios 331 a 334).

Con fecha 24 de agosto de 2023 la CNMC remitió a 11824 Servicio Información Telefónica la carta de pago Modelo de Ingresos no Tributarios (069) correspondiente a la multa propuesta reducida en un 40% (folios 414 a 419).

Con fecha 1 de septiembre de 2023 ha tenido entrada en el Registro electrónico de esta Comisión un escrito por el que 11824 Servicio Información Telefónica comunica haber realizado el pago de siete mil doscientos euros (7.200 €), lo que supone el importe de la sanción propuesta reducida en un 40%. Asimismo, aporta un justificante del pago realizado. (folios 420 a 423)

II. HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente y de las actuaciones practicadas han quedado probados, a los efectos del procedimiento de referencia, los siguientes hechos:

PRIMERO.- El día 2 de febrero de 2022, 11824 Servicio Información Telefónica prestó un servicio distinto al de consulta telefónica sobre números de abonado a través del número 11824, haciéndose pasar por un servicio de atención al cliente de otras empresas y no facilitando el número solicitado por el cliente -progresando la llamada automáticamente-. Se detectaron también tiempos de espera injustificados en ciertas llamadas.

Este hecho probado se desprende de la siguiente información que obra en el expediente:

- i) Escrito de denuncia de 14 de diciembre de 2021 (folios 14 a 17)¹

El expediente IFP/DTSA/035/21 tuvo por objeto analizar la denuncia interpuesta por un particular el 14 de diciembre de 2021, en la que puso de manifiesto que 11824 Servicio Información Telefónica² estaba *“suplantando la identidad de diferentes compañías telefónicas, se promociona en Google cuando buscas “teléfono movistar”, “teléfono orange” etc... te aparece una página con una encuesta sobre la compañía, después de completarla te aparece un número geográfico gratuito, cuando llamas al número geográfico, una locución te pregunta si eres cliente de Movistar/Orange etc... si pulsas 1 para decir que eres cliente, una locución te dice que llames al número 11824 [...]”*.

Junto a dicho escrito el denunciante aportó información sobre las páginas web que había consultado, en las que se ofertaban servicios de comunicaciones electrónicas y facilitaban ciertos números geográficos para obtener información. Según la denunciante, los agentes que te atendían a través de esos números remitían al número 11824. Estas páginas web eran las siguientes:

*“MovistarPágina web: <https://fibra-naranja.com/contacto-movistar/>
Geográfico: 960 202 507
Página web: <https://www.sol-tele.com/contacto-movistar/>
Geográfico: 960 202 591*

¹ Documento que obra en la documentación del exp. IFP/DTSA/035/21 (folios 14 al 75), incorporada mediante el acuerdo de incoación de 27 de octubre de 2022.

² Mediante Resolución de la CNMC de 11 de enero de 2021, se inscribió a 11824 Servicio Información Telefónica en el Registro de Operadores para la prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado y del servicio telefónico fijo (RO/DTSA/0019/21). Asimismo, al citado operador le fue asignado el número corto 11824 mediante Resolución de la CNMC de 22 de febrero de 2021 (NUM/DTSA/3017/21).

-Orange

Geográfico: 911 09 06 06

Página web: <https://www.plus-telecom.tel/contacto/>

Geográfico: 919 891 124

-Yoigo

Página web: <https://fibra-purple.com/contacto/>

Geográfico: 911 09 06 30

-MásMóvil

Página web: <https://fibra-purple.com/contacto-masmovil/>

Geográfico: 911 09 60 90

-Vodafone

Página: <https://www.foxy-telecom.com/contacto-vodafone>

Geográfico: 960 262 610

Página: <https://call-telecom.com/contacto-vodafone>

Geográfico: 960 202 590”

El denunciante también aportó una serie de grabaciones efectuadas en el mes de julio de 2021 (folio 18). En particular, aportó un video de la página web de Orange, en la que se publicitaba el número geográfico 911090650 como número de atención al cliente. La segunda grabación aportada es telefónica y corresponde a la conversación mantenida entre el denunciante y el agente que le atiende a través del citado número geográfico, y en la que le sugería que llamase al número 11824 para más información sobre los servicios. Por último, el denunciante aportó una tercera grabación telefónica en la que se llamaba al número 11824 y, tras escuchar la locución informativa facilitada por el operador de SCTNA, la llamada finalizaba sin atención telefónica de un agente.

ii) Acta de inspección de 4 de febrero de 2022 (folios 44 a 72)³:

El 2 de febrero de 2022 el inspector efectuó (i) quince capturas de pantalla de las páginas web indicadas por el denunciante, (ii) cuatro llamadas a los números geográficos publicitados en las citadas páginas web -960202507, 960202591, 960262610 y 960202590-, y (iii) otras cuatro llamadas al número corto 11824⁴.

³ Inspección llevada a cabo en el IFP/DTSA/035/21, en cumplimiento de la orden de inspección de 26 de enero de 2022 (ver Antecedente Primero).

⁴ En todas ellas se escucha la locución informativa que señala «Tres euros con cero tres céntimos es el precio máximo por minuto de esta llamada, impuestos incluidos. Duración máxima de la llamada, diez minutos. Servicio de consulta telefónica prestado por 11824 Servicio Información Telefónica, sociedad limitada».

Tras introducir manualmente -en el navegador del ordenador- las URL listadas en la orden de inspección, el inspector constató que en ellas⁵ se publicitaban distintos números geográficos. A continuación, tras efectuar las correspondientes llamadas telefónicas a la numeración geográfica publicitada, el inspector constató que en ocasiones a través de un agente o una locución automática se incitaba a llamar al número corto 11824, para que se pudiera obtener más información.

A continuación, el inspector efectuó cuatro llamadas al número corto 11824. El detalle de las grabaciones de las llamadas en las que se perciben irregularidades es el siguiente:

- La primera llamada se efectuó a las 10.08h y tuvo una duración de 5 minutos y 7 segundos. Se transcribe el detalle de la llamada:

“Operadora: «Buenos días, soy Laura ¿...? de información general. ¿En qué podemos ayudarle?»

Inspector: «Buenos días, llamaba para saber precios de internet»

Operadora: «¿Con qué compañía se refiere usted? Para asegurarme por favor»

Inspector: «Movistar»

Operadora: «Vale, ¿para un móvil? ¿para un paquete completo?»

Inspector: «Para fibra y móvil»

Operadora: «¿Su nombre para dirigirme?»

Inspector: «Joaquín»

Operadora: «¿El código postal, por favor? ¿Cuál es?»

Inspector: «08018»

Operadora: «08018, vale para una fibra y para una línea móvil ¿sí?»

Inspector: «Sí»

Operadora: «Una línea solamente ¿sí?»

Inspector: «Sí»

Operadora: «Perfecto, vale, pues manténgase en línea conmigo por favor. Vamos a intentar localizar el contacto, Don Joaquin, con el departamento comercial para que le ofrezcan una oferta de la fibra y la línea móvil⁶, ¿de acuerdo?»

Inspector: «De acuerdo»

⁵ Se obtuvo esta información de las siguientes URL:

<https://fibra-naranja.com/contacto-movistar/>,
<https://www.sol-tele.com/contacto-movistar/>,
<https://www.sol-tele.com/contacto-movistar/>,
<https://www.foxy-telecom.com/contacto-vodafone>,
<https://call-telecom.com/contactovodafone>.

⁶ Los subrayados que aparecen a continuación son efectuados por la instructora.

Operadora: «Gracias, no cuelgue por favor. ¿Es para particular? ¿no?»
Inspector: «Sí, es particular»
(Tras un silencio de 17 segundos)
Operadora: «Vale ya hemos establecido contacto. La siguiente llamada ¿...? con el departamento comercial será la suya. No cuelgue por favor»
Inspector: «De acuerdo»
Operadora: «Gracias»
Operadora: «¿Es para un contrato? ¿primera vez? Usted nunca tenía con ellos un contrato, ¿sí?»
Inspector: «Exacto, yo no tenía contrato»
Operadora: «Es para primera vez, de acuerdo»
Operadora: «Vale, ya hemos establecido contacto. 30 segundos será atendido, gracias por su espera»
Inspector: «Una preguntilla, ¿a qué número estoy llamando?»
Operadora: «Está llamando a información general, Señor. Desde aquí pasamos la llamada a cualquier departamento. Está llamando al número correcto. ¿Vale? Solamente estoy esperando a que me den una señal de transferencia para pasarle para que le informen detalladamente ¿vale?»
Inspector: «Vale, pero ese departamento ¿tiene algún número de teléfono?»
Operadora: «Claro, voy a facilitarle un número de contacto por si acaso se corta la comunicación ¿de acuerdo?»
Inspector: «De acuerdo»
Operadora: «Vale, entonces, tome nota del número antes de pasarle. Mientras tanto me gustaría informarle que esta llamada puede ser grabada por motivo de calidad y que estamos disponibles 24 horas durante el día para cualquier consulta ¿de acuerdo?»
Inspector: «De acuerdo»
Operadora: «A ver, apunte el número por favor»
Inspector: «Sí»
Operadora: «Para contratación sería 900...300...155 ¿de acuerdo?»
Inspector: «De acuerdo»
Operadora: «Ya le paso, que tenga usted un buen día. Hasta luego»
Inspector: «Hasta luego»
A continuación, se escucha una segunda grabación automática que informa de la siguiente forma:

«Tres euros con cero tres céntimos es el precio máximo por minuto de esta llamada, impuestos incluidos»

Posteriormente, la llamada es atendida por otra grabación que da la bienvenida a Movistar”.

- La segunda llamada se efectuó por el inspector a las 10:28h y tuvo una duración de 4 minutos y 59 segundos. El detalle de la grabación es el siguiente:

“A continuación, la llamada es atendida por un operador. Al indicarle que se desea saber «tarifas de internet móvil», el operador pregunta para qué compañía y si es línea nueva. Posteriormente, el operador pregunta si se tenía una línea anterior e informa que pasará la llamada a un asesor de Movistar para que informe de la nueva contratación.

El inspector pregunta al operador por el número al que le pasará y el operador indica que le pasará con el «departamento de atención al cliente» y le indica que le «pasará directamente». Transcurridos 27 segundos, el operador informa al inspector que «la llamada está en curso con el departamento...estamos esperando que nos asista un agente del departamento que es del departamento comercial de fidelización de Movistar para que pueda informarle». A continuación, el operador informa que: «usted llamó al número de información general, trabajamos las 24 horas del día para cualquier información o consulta y que esta llamada puede que sea grabada por motivo de calidad de servicio. En 30 segundos le pasamos».

Transcurridos 37 segundos, el inspector pregunta si hay alguien en la línea y el operador le indica que: «Sí, sí, ahora mismo le íbamos a pasar.

Solamente estábamos esperando unos segunditos. Bien, vamos a pasarle ahora mismo con el agente. ¿De acuerdo? Ha sido un placer atenderle que tenga usted un buen día»

Transcurridos otros 26 segundos, se escucha una segunda grabación automática que informa de la siguiente forma:

«Tres euros con cero tres céntimos es el precio máximo por minuto de esta llamada, impuestos incluidos»

Posteriormente, la llamada es atendida por otra grabación que da la bienvenida a Movistar”.

- La tercera llamada se efectuó por el inspector a las 10:53h y tuvo una duración de 5 minutos y 15 segundos. El detalle de la grabación es el siguiente:

“A continuación, la llamada es atendida por una operadora. Al indicarle que se desea «información de las tarifas de Vodafone», la operadora pregunta si ya se es cliente o si se desea un nuevo contrato. Posteriormente, la operadora pregunta si se trata de particular o empresa, tras responderle, la operadora indica que contacta con el departamento comercial, les pasará la llamada a ellos y pide que el inspector no se retire de la llamada.

El inspector pregunta a la operadora por el número de teléfono del departamento comercial y la operadora indica que «cuando me sale el número, te lo facilito».

Transcurridos 20 segundos, la operadora solicita un momento indicando que la línea está saturada. Transcurridos 15 segundos, la operadora informa que le facilitará el número y le pasará también. Transcurridos 18 segundos, la operadora solicita al inspector que no se retire.

Tras escuchar una melodía durante 1 minuto 40 segundos, la operadora informa que ya tiene «línea libre» y que le pasa la llamada. La operadora informa que el número es el 607123000.

A continuación, se escucha una segunda grabación automática que informa de la siguiente forma:

«Tres euros con cero tres céntimos es el precio máximo por minuto de esta llamada, impuestos incluidos»

Posteriormente, la llamada es atendida por otra grabación que indica ser de Vodafone».

- *La cuarta llamada se efectuó a las 11:08h y tuvo una duración de 04:07 minutos. El detalle de la grabación es el siguiente:*

“A continuación, la llamada es atendida por una operadora. Al indicarle que se desea «información de Vodafone», la operadora pregunta por el motivo de la llamada y el inspector le indica que es para un alta de una línea móvil. Posteriormente, la operadora pregunta si ya es cliente o si dará de alta una nueva línea. Tras indicarle que es para alta nueva, la operadora solicita que se mantenga en línea y le informa que le pasará con el departamento comercial inmediatamente.

La operadora pregunta si se trata de particular o autónomo o empresa, tras responderle, la operadora indica que tratará de contactar una de las líneas del departamento comercial. Transcurridos 15 segundos, la operadora informa que han establecido contacto con el departamento y que en «breves instantes» le transfiere.

Transcurridos 11 segundos, la operadora informa que va a pasarle con el departamento. Asimismo, la operadora informa de que «si sale un agente habitual solamente para identificarle como cliente ¿de acuerdo? Si le pide el DNI lo tiene que facilitar sin letra, solamente dígito por dígito y si le pregunta por el motivo de su llamada, tiene que indicarle alta nueva ¿de acuerdo?» Como ya es cliente, a ver si le pueden ofrecer promociones, por ser cliente». «Ya me están avisando, la siguiente llamada será la suya, atendida. Solamente nos falta recordarle que la llamada puede ser grabada por cuestión de calidad de servicio. Escuche, para la próxima también cualquier consulta o duda que tenga sobre el estado de su petición también puede marcar 22123, 22123»

Transcurridos 13 segundos, se escucha una segunda grabación automática que informa de la siguiente forma:

«Tres euros con cero tres céntimos es el precio máximo por minuto de esta llamada, impuestos incluidos»

Posteriormente, la llamada es atendida por otra grabación que indica ser de Vodafone”.

En las anteriores transcripciones se constata como en las cuatro llamadas el operador prestó un servicio distinto al servicio de consulta telefónica, en particular el de atención al cliente de distintos operadores de telefonía, sin identificarse claramente como una empresa ajena a dichos operadores.

En la llamada segunda además tampoco facilitó el número de teléfono solicitado, progresando la llamada de forma automática, además de detectarse tanto en esta última llamada como en la tercera tiempos de espera elevados. En particular, en la segunda llamada, cuya duración ascendió a 4 minutos y 59 segundos, los tiempos de espera detectados ascienden a 37 segundos y 26 segundos, respectivamente. Mientras que en la tercera llamada los tiempos de espera se producen en bloques de 20 segundos, 15 segundos, 18 segundos, y 1 minuto y 40 segundos -en los que se escucha una melodía-.

iii) Escrito de Aire Networks de 21 de febrero de 2022⁷ (folios 73 a 75)

Tras consultar el Registro público de numeración que gestiona la CNMC, se observó que el rango de numeración geográfica “96020MCDU”, al que pertenecen los números geográficos que son objeto de la denuncia, estaban y continúan a día de hoy asignados a Aire Networks.

El 21 de febrero de 2022 Aire Networks señaló en su escrito que los números 960202507 y 960262610 pertenecían a la entidad Publicidad Digital, S.L. (Publicidad Digital) y los números 960202591 y 960202590 a Turia Publicidad, S.L. (Turia Publicidad).

⁷ Contestación al requerimiento efectuado por la DTSA dirigido a conocer el cliente o clientes finales de los citados números geográficos, en el marco de la IFP/DTSA/035/21, el 3 de febrero de 2022 (ver Antecedente Primero).

Tras consultar la información legal disponible de estas empresas⁸ se ha constatado (durante la instrucción del expediente sancionador y a fecha de la presente propuesta) que Don Eduardo Enrique Gimeno Poveda es socio y administrador único de las tres entidades, 11824 Servicio Información Telefónica, Publicidad Digital y Turia Publicidad⁹.

iv) Acta de inspección de 25 de noviembre de 2022 (folios 44 a 72):

El día 17 de noviembre de 2022, el inspector grabó ocho capturas de pantalla de las páginas web listadas por el denunciante en su escrito de 14 de diciembre de 2021. Asimismo, el inspector también efectuó seis llamadas a los números geográficos publicitados en las citadas páginas web -960202507, 960202591, 960262610 y 960202590- y otras tres llamadas al número corto 11824 y una llamada al 11855¹⁰.

De las actuaciones contenidas en el acta de inspección, se constató que algunas páginas web URL¹¹ continuaban (a dicha fecha) publicitando la numeración geográfica señalada con anterioridad. Tras efectuar la inspectora las correspondientes llamadas telefónicas a los números geográficos indicados, tanto los agentes como una locución inducían a llamar a los números cortos 11824 y 11855, para obtener más información de los servicios solicitados.

Por último, las llamadas efectuadas por la inspectora a los números 11824 y 11855 no fueron atendidas por los operadores.

Tras consultar la información legal disponible de Call Center¹², se observa que esta empresa -asignataria en las fechas de la inspección del número 11855-, comparte con la entidad 11824 Servicio Información Telefónica el mismo accionista y administrador único. Asimismo, esta persona es el representante legal y a efectos de notificaciones de las dos empresas en el Registro de Operadores.

⁸ A través de: <https://www.axesor.es/>

⁹ El 14 de diciembre de 2021 cesó como administrador único Don Eduardo Enrique Gimeno Poveda, nombrándose a Don Jorge Martí Lorenzo (BOE 21 de diciembre de 2021). El 14 de noviembre de 2022 cesó en este cargo este último y volvió a nombrarse a Don Eduardo Enrique Gimeno Poveda (BOE 21 de noviembre de 2022).

¹⁰ En la citada fecha el número corto estaba asignado a Call Center de Información General, S.L.U. (Call Center) (NUM/DTSA/3249/22).

¹¹ <https://www.sol-tele.com>. <https://www.foxy-telecom.com/contacto-vodafone>. <https://call-telecom.com/contactovodafone> <https://call-telecom.com/contactovodafone>

¹² Vid. notas al pie 8 y 10.

v) Escrito de la SETID de 6 de junio de 2023 (folios 269 a 272)

Como se señala en el Antecedente Cuarto, la SETID contestó al requerimiento de información formulado por la CNMC, aportando sus Resoluciones de 2 de diciembre de 2022¹³, por las que declararon adecuadas las medidas adoptadas por Telefónica y TME ante la identificación de tráfico irregular con fines fraudulentos en los meses de marzo y abril del mismo año, de conformidad con lo dispuesto en Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo¹⁴.

En esas resoluciones, la SETID refleja la misma práctica descrita con anterioridad, de incitación a llamar al número 11824 desde determinada numeración geográfica. En particular, ambas resoluciones señalan que en *“las búsquedas a través de Internet de números telefónicos de empresas y entidades públicas se muestran distintos números geográficos como números de contacto. Sin embargo, al llamar a estos números geográficos, una locución informa de que para ser atendido hay que llamar al 11824. Este tipo de incitación afecta, según los datos facilitados por TDE, a la mayoría de las llamadas de sus clientes hacia el 11824.”* (folio 142, parte de las alegaciones del operador investigado).

vi) Conclusiones

En la inspección de 2 de febrero de 2022 se constató que las páginas web investigadas publicitaban distintos números geográficos como números de atención al cliente de empresas telefónicas y que, tras la realización de distintas llamadas, en prácticamente todas se invitaba a llamar al número corto 11824, para información de los servicios solicitados.

En las cuatro llamadas efectuadas por el inspector el 2 de febrero de 2022 al número 11824, los agentes se hacen pasar por asesores de las entidades Movistar y Vodafone. Además, en la segunda llamada el agente no facilitó el número de teléfono y progresó la misma automáticamente. Asimismo, en dos de las cuatro llamadas se detectan tiempos de espera injustificados.

La conexión existente entre los usuarios de la numeración geográfica investigada y el número 11824 se desprende tanto del escrito de Aire Networks de 21 de febrero de 2022 como de la información legal pública disponible de la empresa, habiéndose comprobado que el accionista y el administrador único de 11824

¹³ Facilitadas por 11824 Servicio de Información Telefónica como anexo IV a su escrito de alegaciones de 8 de diciembre de 2022 (folio 142).

¹⁴ Real Decreto por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

Servicio Información Telefónica, Publicidad Digital y Turia Publicidad son la misma persona.

SEGUNDO.- 11824 Servicio Información Telefónica no cortó quince (15) llamadas realizadas los días 16 de diciembre de 2021 y 17 y 20 de enero, 14 y 25 de febrero, 3 y 12 de marzo de 2022, hacia el número corto 11824, al exceder estas de 10 minutos y 20 segundos.

Este hecho probado se desprende de la siguiente información que consta en el expediente:

i) Información aportada por 11824 Servicio Información Telefónica

El operador facilita, junto a su escrito de alegaciones de 8 de diciembre de 2022, un archivo Excel que contiene varias pestañas con un listado de las llamadas recibidas en el número 11824 en distintos periodos de tiempo -anexo V (folio 143)-. Del análisis de esta información se constata que de las 87.579 llamadas recibidas entre los días 14 de diciembre de 2021 y 28 de febrero de 2022, 12 llamadas excedieron de la duración legal máxima permitida (620 segundos -10 minutos-). Las llamadas son las siguientes:

[CONFIDENCIAL]

Dicha información coincide con la facilitada mediante el anexo II del escrito de 14 de marzo de 2023 (folio 185)¹⁵. Además, en el citado escrito se incluye una comparativa en la que recoge información relativa al número de interrupciones de las llamadas llevadas a cabo por el operador.

En este escrito, el operador señala que de las 137.579 llamadas recibidas en el 11824 entre el 13 de diciembre de 2021 y el 31 de diciembre de 2022, se cortaron 18.681 llamadas, al alcanzar los 620 segundos de duración, y 4.353 llamadas, al alcanzar los 621 segundos. Asimismo, señala que únicamente un total de 18 llamadas excedieron de 621 segundos. Respecto del resto de las llamadas del periodo examinado, se observa que no excedieron de los 620 segundos.

De dichas 18 llamadas, hay tres que deben excluirse. Así, tres llamadas se efectuaron entre el 21 de enero al 11 de febrero de 2021, periodo en el que el asignatario era MAS IP TI, S.L. De conformidad con la Resolución de la CNMC

¹⁵ Esta información también se facilita por el operador según los distintos periodos temporales.

de 22 de febrero de 2021¹⁶, el número 11824 se transmitió de Mas IP Ti, S.L. a 11824 Servicio Información Telefónica, siendo con anterioridad utilizado por la primera empresa¹⁷. En consecuencia, de la información aportada en el segundo escrito presentado por la investigada, se confirma que 15 llamadas excedieron del tiempo máximo legal permitido.

Por otro lado, mediante escrito de 21 de abril de 2023 (folios 211 y 212), 11824 Servicio Información Telefónica señala, respecto de las llamadas no cortadas a los 10 minutos, que no existió ningún motivo específico, y añade que las llamadas no cortadas corresponden al 0,013% respecto del total de las llamadas recibidas.

Por último, de la información relativa a las 5.047 llamadas recibidas en el número 11824 en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y 3 de noviembre de 2022 se constata que ninguna de ellas tuvo una duración superior a 620 segundos -anexo I al escrito de 21 de abril de 2023 (folio 213)-.

ii) Escrito de Vodafone de 21 de marzo de 2023 (folios 190 a 203)¹⁸

Vodafone adjunta al escrito citado dos facturas (anexos II¹⁹ y III) emitidas a clientes que efectuaron llamadas al número 11824 y cuyas duraciones excedieron de 620 segundos.

La factura contenida en el anexo III tarifica distintas llamadas efectuadas el 3 de marzo de 2022 por el cliente de Vodafone al número 11824; se observa que en una de ellas la duración ascendió a 20 minutos y 56 segundos.

Del archivo Excel aportado por Vodafone se ha podido corroborar que, de las 11.928 llamadas efectuadas por el cliente de Vodafone entre enero y noviembre de 2022, 1.367 tuvieron una duración de 620 segundos y 9 llamadas tuvieron una duración superior a 620 segundos²⁰. Respecto de estas 9 llamadas, solo las efectuadas en los días 14 de febrero y 3 de marzo de 2022 aparecen en el listado aportado por 11824 Servicio de Información Telefónica. Las 7 llamadas restantes

¹⁶ NUM/DTSA/3017/21.

¹⁷ Mediante escrito de 21 de abril de 2023 (folios 211 y 212), 11824 Servicio de Información Telefónica declaró el 24 de febrero de 2021 como fecha de inicio del servicio.

¹⁸ En contestación al requerimiento de información de 27 de febrero de 2023.

¹⁹ No se valora esta factura por realizarse la llamada el 26 de enero de 2021, fecha en que la asignación del número 11824 correspondía a Mas Ip It.

²⁰ En todos los casos de superación del tiempo legal máximo permitido, Vodafone declara que facturó el importe máximo correspondiente: 25,25 euros.

contenidas en el listado de Vodafone y que no aparecen en el listado del operador asignatario del número 11824 no se tendrán en cuenta por las discrepancias existentes, para valorar la conducta infractora del operador.

iii) Conclusiones

Tras analizarse los archivos Excel facilitados por 11824 Servicio Información Telefónica a lo largo del procedimiento se constata que, del total de las llamadas recibidas en el 11824 en el periodo de un año²¹, 15 llamadas efectuadas entre diciembre de 2021 y febrero de 2022 no fueron cortadas por el operador al llegar a la duración máxima de 10 minutos y 20 segundos permitida por la Orden CTE/711/2002. De estas llamadas, dos aparecen asimismo en el archivo Excel aportado por Vodafone junto a su escrito de 21 de marzo de 2023.

Por otro lado, del archivo Excel anexo al escrito presentado por 11824 Servicio de Información Telefónica el 21 de abril de 2023, se desprende que las llamadas recibidas en el número 11824 entre el 1 de abril de 2022 y 3 de diciembre de 2022 no superaron los 620 segundos.

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

III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- 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^[22], y su normativa de desarrollo*”.

Según lo dispuesto en los artículos 19 y 69.1 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014,) norma que regía en el momento de la incoación del expediente sancionador, la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de

²¹ Entre el 13 de diciembre de 2021 y el 3 de diciembre de 2022.

²² Referencia que ha de entenderse actualmente a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones y antes a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

numeración, direccionamiento y denominación correspondía al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD)²³. En particular, correspondía al MAETD 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 dicha LGTel, al no haber asumido el MAETD las competencias en materia de numeración y sancionadoras en ese ámbito, estas eran ejercidas por la CNMC en el momento de la comisión de los hechos.

Con la entrada en vigor de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración corresponde a la CNMC (artículo 100.2.ac) de la LGTel). Asimismo, su artículo 114 prevé que la competencia sancionadora en materia de numeración corresponde actualmente a la CNMC, al referirse a la infracción calificada como grave en el artículo 107.19²⁴ de la LGTel, en términos sustancialmente idénticos a como lo hacía la LGTel de 2014.

En el ejercicio de estas competencias, la CNMC asignó a 11824 Servicio Información Telefónica el citado número corto para la prestación del SCTNA y el servicio telefónico fijo disponible al público.

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 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*

²³ 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, forma parte del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

²⁴ Artículo 107.19 de la LGTel de 2022: *“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”*.

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, 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.

SEGUNDO.- Sobre la ley que resulta aplicable al presente procedimiento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la LRJSP, serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Los hechos analizados en el presente expediente se han producido los días 16 de diciembre de 2021 y 17 y 20 de enero, 2, 14 y 25 de febrero, 3 y 12 de marzo de 2022. En este periodo era de aplicación la LGTel 2014, normativa que asimismo regía en el momento de la incoación del expediente sancionador.

De conformidad con el artículo 9.3 de la Constitución española, el artículo 26.2 de la LRJSP establece que *“Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”.*

En el presente caso, ni el tipo de infracción objeto de sanción (en ambas leyes el tipo es grave) ni los plazos de prescripción varían de forma favorable para el presunto infractor en la nueva LGTel. No obstante, a la hora de valorar y calcular la sanción a imponer, la LGTel de 2022 es la más beneficiosa para el infractor, por lo que se estará a lo dispuesto en esta ley en su conjunto.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO- Tipificación del Hecho Probado

A. Normativa aplicable

El artículo 64 de la LPAC establece que en el acuerdo de incoación del procedimiento han de constar los hechos que lo motivan, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, *“sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción”*.

De conformidad con lo anterior, el presente procedimiento sancionador se inició ante la posible comisión de una infracción administrativa que podría ser calificada como grave y estar tipificada en los artículos 107.19 de la LGTel consistente en *“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.”*.

Concretamente, el procedimiento se incoó por la existencia de indicios de que los servicios prestados a través del número 11824 no estaban respetando las condiciones establecidas para la prestación del SCTNA en la Orden CTE/711/2002, en particular por el hecho de que desde el número 11824 se simulaba estar prestándose servicios de atención al cliente de algunas empresas.

El artículo 30 de la LGTel 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 su apartado 6, 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)²⁵:

²⁵ (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*

“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”.

El artículo 31 de la LGTel 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)²⁶ 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, los incluidos dentro de la letra c) como el rango 118AB, atribuido para la prestación de los servicios de directorio, es decir, para la prestación de SCTNA.

Por otro lado, la Orden CTE/711/2002 atribuye el código «118» al citado SCTNA, señalando en su apartado cuarto que:

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

²⁶ Anexo aprobado en virtud del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Mercados.

«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, entre otros, en los apartados sexto y noveno²⁷, 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. [...].”

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”.

“Noveno. Establecimiento de precios, facturación y cobro de las llamadas dirigidas al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado prestado por entidades titulares de autorizaciones generales tipo D.

2. [...] 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.

[...].

4. [...] En todo caso, el precio del servicio de consulta sobre números de abonado no podrá aplicarse al usuario llamante hasta que le sea suministrada la citada locución cuya duración exacta será de 15 segundos, y transcurrido un período de 5 segundos desde que ésta finalice. Tanto la locución de 15

segundos como el periodo de guarda de 5 segundos no podrán ser facturados al usuario por precio superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica.

El tiempo de duración de la locución informativa queda excluido del cómputo de la duración máxima de 10 minutos a que refiere el punto 2 del apartado noveno de la presente Orden. [...]”.

B. Coincidencia de los hechos con el tipo infractor

Respecto del **hecho probado primero**, se ha comprobado una conexión empresarial entre los usuarios titulares de la numeración geográfica publicitada en internet (Publicidad Digital y Turia Publicidad) y 11824 Servicio Información Telefónica, derivada de que el accionista y administrador único común de las tres empresas es el mismo.

En las cuatro llamadas efectuadas en la inspección llevada a cabo el 2 de febrero de 2022, se constató que desde el número corto 11824 se simuló prestar un servicio de atención al cliente de otras empresas. Además, en una de ellas el operador no facilitó el número de teléfono requerido, transfiriendo la llamada de manera automática.

Como ya se ha indicado, el PNNT atribuye el rango 118AB a la prestación del servicio de consulta sobre números de abonado. Asimismo, en su apartado cuarto, la Orden CTE/711/2002 es clara: a través del rango 118AB se prestará el servicio de consulta telefónica suministrando a los usuarios la información vocal sobre los números de abonado solicitados. Por consiguiente, prestar o simular prestar cualquier otro servicio, como el de atención al cliente de la empresa llamada, resulta contrario a la norma de atribución.

La prestación correcta del servicio de información telefónica consiste en proporcionar la información del número de teléfono y, posteriormente, en su caso, ofrecer la terminación de la llamada. Por tanto, la prestación del servicio como en los casos analizados, sustitutiva de la información sobre números telefónicos (sustituyendo al servicio de atención al cliente de la empresa final a llamar) o la progresión automática de las llamadas habiendo solicitado claramente los números de teléfono, resulta contraria a la Orden CTE/711/2002.

11824 Servicio Información Telefónica aporta como documentación adjunta a su escrito de alegaciones de 8 de diciembre de 2023, una serie de grabaciones telefónicas efectuadas al rango 900, que vendrían a demostrar a su juicio que los operadores llevan a cabo esta práctica comercial de manera habitual -refiriéndose a prestar servicios de atención al cliente de empresas sobre las que se solicita información-. De la citada documentación, que ha sido analizada durante la instrucción, se constata que los agentes prestaron un servicio de

atención al cliente a través de números 900²⁸, pero no indujeron a llamar a ningún 118AB. Por consiguiente, no pueden extrapolarse las actuaciones de los agentes de estas grabaciones con la actividad ejercida por el asignatario del número corto 11824.

Por otro lado, el operador aporta unas grabaciones de llamadas telefónicas efectuadas al 11824, las cuales acreditarían a su juicio el buen uso del número corto. Sin perjuicio de que estas grabaciones muestren una prestación correcta del servicio, la conducta analizada ha quedado demostrada en virtud de la inspección llevada a cabo el 2 de febrero de 2022, y esta conclusión no es desvirtuada por las grabaciones aportadas de otras llamadas.

Por ejemplo, de las grabaciones aportadas se deduce que, en cada una de ellas, los agentes facilitan la información solicitada de manera casi automática, no conteniéndose la progresión de algunas de las llamadas solicitadas por el usuario al finalizar éstas. Este hecho influye en la duración de las llamadas, que oscilan entre el minuto y doce segundos y los dos minutos y veinticinco segundos. Sin embargo, de los archivos Excel facilitados por el mismo operador se desprende que la duración media de una llamada entre el 14 de diciembre de 2021 y 30 de marzo de 2022 ascendió a 6 minutos, mientras que entre el 1 de abril y el 2 de noviembre de 2022 fue de 4 minutos.

Por ello, la información aportada por 11824 Servicio Información Telefónica arroja diferentes conclusiones sobre la duración media de las llamadas, pero no afectan al hecho de que las llamadas efectuadas por el inspector el 2 de febrero de 2022 resultaron contrarias a las condiciones de uso contenidas en la Orden CTE/711/2002.

Por otro lado, en las llamadas segunda y tercera recogidas en el acta citada se observan tiempos de espera elevados e injustificados.

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. De hecho, la duración promedio de estas cuatro llamadas ascendió a 5 minutos.

Como se ha analizado anteriormente, de conformidad con los apartados cuarto y sexto de la Orden CTE/711/2002, la información que se suministre a través de los números 118AB debe proporcionarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados.

²⁸ 900525545, 900525757 y 900525707.

A la anterior conclusión no se opone la alegación planteada por 11824 Servicio Información Telefónica en su escrito de alegaciones de 8 de diciembre de 2022 al acuerdo de incoación (folios 131 a 138), que no comparte la instructora del presente procedimiento.

11824 Servicio Información Telefónica considera que no ha incumplido la normativa sobre numeración 118AB en lo relativo a la duración dilatada de las llamadas, como habría quedado corroborado por la Resolución de la SETID, al indicar expresamente que *“De acuerdo al “Informe SETID 11824” remitido por TDE al que se refiere el antecedente de hecho primero, las actuaciones realizadas por TDE se han llevado a cabo por el supuesto de tráfico irregular, si bien se recoge también en dicho informe que TDE observó inicialmente algunas prácticas que, sin embargo, **no han dado finalmente lugar a la solicitud de la consideración de uso indebido**”*.

Asimismo, 11824 Servicio Información Telefónica señala que en la Resolución de la SETID de TME se indica que *“Por tanto, con respecto a la casuística de tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración, esta Secretaría de Estado considera que no se ha acreditado suficientemente por parte de TME la conducta contraria a las condiciones de uso establecidas en la Orden CTE 711/2002, de 26 de marzo”*.

Al respecto, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que ambas Resoluciones de la SETID se adoptaron en el seno de un procedimiento de revisión de las medidas adoptadas por los operadores, Telefónica y TME, ante el tráfico irregular con fines fraudulentos cursado a la numeración 11824, siguiendo el procedimiento contemplado en el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, competencia que tiene atribuida la SETID.

Sin embargo, la determinación de si se ha producido un incumplimiento de las condiciones de atribución y asignación de la numeración corresponde a la CNMC. Por tanto, solo tras ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, la CNMC podrá declarar el incumplimiento de las condiciones de uso contenidas en la norma de atribución.

Además, y en contra de lo indicado por 11824 Servicio Información Telefónica, las Resoluciones adoptadas por la SETID no señalan que la empresa investigada no haya vulnerado la Orden CTE/711/2002, sino que ninguno de los operadores, TME y Telefónica, han acreditado la existencia del tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración.

Por último, del acta de inspección de 25 de noviembre de 2022 se desprende que desde los números geográficos se seguía remitiendo al número 11824 (y al número 11855, de Call Center) para mayor información de compañías distintas, pero no ha podido verificarse el uso llevado a cabo por ambas numeraciones en

las llamadas realizadas el 17 de noviembre de 2022, por resultar imposible su conexión, por lo que no se imputa infracción cometida de esas llamadas.

La asignación de ambas numeraciones fue cancelada por sus operadores en las mismas fechas, el 23 de diciembre de 2022²⁹.

Respecto al **hecho probado segundo**, queda acreditado que los días 16 de diciembre de 2021, 17 y 20 de enero, 14 y 25 de febrero, y 3 y 12 de marzo de 2022 se generaron 15 llamadas hacia el número corto 11824 asignado a 11824 Servicio Información Telefónica, cuya duración excedió del tiempo fijado como máximo en el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002 -10 minutos-. Este hecho se comprueba en la información aportada por el operador como Anexo V de su escrito de 8 de diciembre de 2022.

Dicha duración máxima de 10 minutos no incluye la duración de la locución informativa que debe prestar el proveedor del servicio de consulta y que asciende a 20 segundos en total (15 segundos corresponden a la información que debe dar sobre la denominación y precio por llamada y 5 segundos corresponden al periodo de guarda), tal y como dispone el mismo apartado noveno de la Orden CTE/711/2002.

Al respecto, debe recordarse que 11824 Servicio Información Telefónica era el operador asignatario del número 11824 de acuerdo con la Resolución de la CNMC de 22 de febrero de 2021³⁰, y de conformidad con los artículos 38 y 59 del Reglamento de mercados, debe cumplir con las condiciones de uso fijadas en el PNNT o normas que lo desarrollen. En el caso analizado, el operador, como responsable del control de la numeración, debió haber cortado las llamadas de manera automática al exceder de la duración fijada legalmente, tal como señala el apartado Noveno de la Orden CTE/711/2002.

En consecuencia, concurre el elemento de tipicidad al haberse constatado un incumplimiento por parte de 11824 Servicio Información Telefónica de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración y, más concretamente, de los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados y de los apartados cuarto y sexto de la Orden CTE/711/2002 y, en consecuencia, se concluye que en los hechos probados concurren los elementos del tipo infractor previsto como infracción grave en el artículo 77.19 de la LGTel de 2014, actual artículo 107.19 de la LGTel de 2022.

²⁹ NUM/DTSA/3389/22 y NUM/DTSA/3390/22.

³⁰ Vid. Nota al pie 16.

SEGUNDO.- Culpabilidad y responsabilidad 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. Actúa culposamente quien evita la diligencia debida en la observancia de la norma (STS citada de 22 de noviembre de 2004) y dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción.

Nos encontramos ante la figura del dolo cuando se cumplen los dos elementos que lo integran: el intelectual y el volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción así como de su significación jurídica, mientras que el segundo supone querer realizar el hecho ilícito.

En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos. El tipo de infracción contenido en el artículo 107.19 de la LGTel 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.

En el presente caso, se imputa a 11824 Servicio Información Telefónica una conducta dolosa consistente en el incumplimiento de las condiciones de uso de la numeración 11824.

En ese sentido, los hechos acreditados a lo largo del procedimiento ponen de manifiesto la existencia de una clara intencionalidad por parte de este operador.

Valorado el elemento intelectual de la culpabilidad en el procedimiento de referencia, se considera que 11824 Servicio Información Telefónica era

plenamente consciente de que el incumplimiento de las precitadas normas implicaba el tipo infractor definido en la LGTel, es decir, conocía su significación jurídica.

En cuanto al elemento volitivo, 11824 Servicio Información Telefónica, como operador prestador del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, es plenamente conocedor de la importancia y los efectos que produce o puede producir su actuación, y la relevancia que tiene que los citados servicios se presten de conformidad con las normas establecidas para garantizar la prestación correcta de los servicios a los usuarios finales y, en definitiva, la protección de sus derechos.

En conclusión, se imputa a 11824 Servicio Información Telefónica la comisión de una conducta infractora a título de dolo, a la luz de lo expuesto en los dos Hechos probados y la determinación de la tipicidad de la citada conducta, y en atención a los precedentes de investigaciones previas y expedientes sancionadores señalados.

Las anteriores conclusiones no se ven afectadas por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad del imputado.

TERCERO.- Terminación del procedimiento y reducción de la sanción

En la propuesta de resolución mencionada en el Antecedente de Hecho Decimotercero, en su parte propositiva (folio 306), se proponía la imposición a 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. de la siguiente sanción:

PRIMERO.- *Que se declare responsable directa a la entidad 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. de la comisión de una infracción grave tipificada- en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y del otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración.*

SEGUNDO.- *Que se imponga a 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U. una sanción por importe de doce mil (12.000) euros.*

En el Fundamento Jurídico Material Tercero, apartado 4, de la misma propuesta de resolución (folio 305 y 306) se aludía al hecho de que 11824 Servicio Información Telefónica, como responsable de la infracción, podía reconocer voluntariamente su responsabilidad, en los términos establecidos en el artículo 85, y así se ha producido en su escrito fechado el día 11 de mayo de 2023, presentados en el Registro de la CNMC en mismas fechas (folios 409 a 413).

De conformidad con el artículo 85, apartado primero, de la LPAC, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción que proceda, aplicando una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta.

Asimismo, de acuerdo con el apartado dos del mismo precepto legal, teniendo la sanción únicamente carácter pecuniario, también puede el presunto infractor realizar el pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a la resolución. El pago voluntario conlleva la aplicación de una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta (artículo 85, apartado tercero). Asimismo, este tercer precepto del artículo 85 condiciona la efectividad de las reducciones a la renuncia a la interposición de cualquier acción o recurso ulteriores en vía administrativa.

Así, la acumulación de las dos reducciones antes señaladas conlleva una reducción del 40% sobre el importe de la sanción propuesta de doce mil euros (12.000 €) remitida a 11824 Servicio Información Telefónica, reduciéndose hasta un importe total de siete mil doscientos euros (7.200 €).

Asimismo, de acuerdo con el precitado segundo apartado del artículo 85, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del presente procedimiento.

Tal y como se expone en el Antecedente de Hecho Decimoquinto, al haberse reconocido expresamente la responsabilidad en la comisión de la infracción por parte de 11824 Servicio Información Telefónica, y haberse asimismo realizado el ingreso del importe de la sanción propuesta, según se indicaba en la propuesta de resolución, ello determina la aplicación de las reducciones antes señaladas en la cuantía de la multa, y asimismo implica la terminación del procedimiento, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 85 de la Ley 39/2015, habiendo efectuado también 11824 Servicio Información Telefónica su renuncia a la interposición de cualquier acción o recurso ulteriores según exige el apartado 3 del mismo artículo 85 de la Ley 39/2015.

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 la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los términos de la propuesta del instructor a la que se refiere el Antecedente de Hecho Decimotercero, en la que se considera acreditada la responsabilidad infractora de la conducta tipificada como grave por el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, actualmente artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, y se propone imponer la sanción pecuniaria a la entidad 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U.

SEGUNDO.- Aprobar las dos reducciones del 20% sobre el importe de la sanción de doce mil euros (12.000 €) a la que se refiere el Antecedente de Hecho Decimotercero, reducciones establecidas en el artículo 85, apartado 3, en relación con los apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; minorándose la suma de la sanción en un 40% a la cuantía de siete mil doscientos euros (7.200 €), suma que ya ha sido abonada por la entidad 11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U., según consta en el Antecedente de Hecho Decimoquinto.

TERCERO.- Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85, apartado 3, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector audiovisual y notifíquese al interesado:

11824 Servicio Información Telefónica, S.L.U.

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.