

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A. CONTRA TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. POR LA RETENCIÓN DE LOS PAGOS POR TRÁFICOS HACIA LAS NUMERACIONES 11845 Y 11821

(CFT/DTSA/007/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 24 de abril de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 6.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
Primero. Escrito de interposición de conflicto de acceso	3
Segundo. Comunicación a los interesados del inicio del procedimiento y requerimientos de información	4
Tercero. Solicitud de Información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales	5
Cuarto. Contestaciones a los requerimientos de información	5
Quinto. Escrito de alegaciones de Dialoga.....	5
Sexto. Solicitud de información a Dialoga.....	5
Séptimo. Escrito de contestación de la SETID.....	6
Octavo. Escrito de requerimiento de información	6
Noveno. Resolución de desestimación de medidas provisionales.....	6
Décimo. Declaración de confidencialidad	6
Undécimo. Comunicación a los interesados del trámite de audiencia.....	6
Duodécimo. Informe de la Sala de Competencia	7
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	7
Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	7
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	8
Primero. Sobre las medidas de suspensión de tráfico de llamadas y retención de pagos adoptadas por TME	8
Segundo. Análisis y valoración de la solicitud de Dialoga	11
A. Análisis de las medidas de retención de pagos adoptadas por TME de conformidad con el Real Decreto 381/2015	11
B. Análisis de la retención de pagos desde un punto de vista contractual.....	13
C. Conclusiones	16
Tercero. Otras cuestiones planteadas por Dialoga	17

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Escrito de interposición de conflicto de acceso

Con fecha 4 de enero de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito presentado por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (Dialoga), por el que interpone un conflicto de interconexión contra Telefónica Móviles de España, S.A.U. (TME), por la retención de los pagos derivados de un supuesto tráfico irregular con fines fraudulentos y tráfico no permitido que hace un uso indebido de los números 11845, asignado a Marvelous Networking, S.L.U.¹ (Marvelous), y 11821, asignado a Five Reason Invest, S.L.U.² (Five Reason).

En particular, Dialoga señala en su escrito que *“TME ha dejado de pagar la totalidad de las consolidaciones de octubre y noviembre de 2023 como consecuencia de una supuesta detección de tráfico irregular en las numeraciones 11821 y 11845.*

Esta supuesta detección ha implicado que Telefónica [TME] no sólo retenga los importes generados por dichas numeraciones sino también el resto de los importes que no tienen conexión con el asunto”.

¹ Mediante Resolución de la CNMC de 9 de agosto de 2022 Marvelous se inscribió en el Registro de Operadores para la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público y del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, entre otros -RO/DTSA/0538/22-. Asimismo, mediante Resolución de la CNMC de 1 de septiembre de 2022, se asignó a Marvelous el número 11845 -NUM/DTSA/3205/22-. La autorización de dicha asignación se canceló mediante Resolución de la CNMC de 11 de octubre de 2023 -NUM/DTSA/3327/23- y se extinguió la condición de operador y la inscripción de Marvelous en el Registro de Operadores mediante Resolución de la CNMC de 7 de noviembre de 2023 -RO/DTSA/0774/23-.

² Mediante Resolución de la CNMC de 3 de diciembre de 2021 Five Reason se inscribió en el Registro de Operadores para la prestación del servicio telefónico fijo disponible al público y del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, entre otros (RO/DTSA/0846/21). Asimismo, mediante Resolución de la CNMC el 10 de diciembre de 2021 se asignó a Five Reason el número 11821 -NUM/DTSA/3296/21-. La autorización para la citada asignación se canceló mediante Resolución de la CNMC de 7 de noviembre de 2023 (NUM/DTSA/3373/23) y se extinguió la condición de operador y la inscripción de Five Reason en el Registro de Operadores mediante Resolución de la CNMC de 13 de noviembre de 2023 - RO/DTSA/0785/23-.

Por todo ello, este operador solicita a la CNMC, además de la adopción de medidas provisionales³, la resolución del procedimiento de conflicto interpuesto frente a TME en relación con los siguientes extremos:

“I) acuerde el inicio de un procedimiento informativo y, en su caso, un procedimiento sancionador por incumplimiento del artículo 4 y 6 del RD 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

II) acuerde la totalidad del pago de las consolidaciones practicadas en los meses de octubre y noviembre de 2023, así como las siguientes consolidaciones durante la tramitación de este conflicto de tal manera que Telefónica deba recalcular los importes y cancelar la retención de los importes correspondientes a las numeraciones siguientes:

*Five Reason Invest, S.L. 11821
Marvelous Networking, S.L. 11845.”*

Segundo. Comunicación a los interesados del inicio del procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de 23 de enero de 2024, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) comunicó tanto a Dialoga como a TME el inicio del procedimiento administrativo para resolver el presente conflicto de interconexión, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4 de la LPAC⁴.

Asimismo, a través de cada uno de los citados escritos, se les requirió información a ambos operadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la LPAC, y se dio traslado a TME del escrito presentado por Dialoga, así como de la solicitud de medidas provisionales.

³ “a) El pago de la parte de las consolidaciones que no afecta a las numeraciones 118AB mencionadas, así como aquellas que no se paguen durante la tramitación de este procedimiento y b) El pago de las retenciones de las numeraciones 11821 y 11845 a fin de que no peligre la eficacia del cumplimiento de la Resolución final que se dictara por esta Comisión”.

⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/eli/es/ll/2015/10/01/39>.

Tercero. Solicitud de Información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales

Mediante escrito de la DTSA de 25 de enero de 2024 se requirió información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, sobre la existencia o no de un expediente de supervisión de las medidas adoptadas por TME en relación con la retención de pagos correspondientes a los tráficos cursados hacia los números 11821 y 11845.

Con fecha 1 de marzo de 2024, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de contestación de la SETID comunicando la apertura de dos expedientes de supervisión de las medidas adoptadas por TME con números de referencia 18/2024⁵ y 35/2024⁶.

Cuarto. Contestaciones a los requerimientos de información

Con fecha 16 de febrero de 2024, tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de TME, tras solicitar el 8 de febrero del mismo año una ampliación de plazo para contestar al requerimiento de información mencionado en el Antecedente Segundo.

Por otro lado, mediante escrito de 15 de marzo de 2024 Dialoga dio contestación al requerimiento de información de 25 de enero de 2024, tras ser éste reiterado mediante escrito de la DTSA de 8 de marzo del mismo año.

Quinto. Escrito de alegaciones de Dialoga

Mediante escrito de 8 de mayo de 2024, Dialoga efectuó una serie de alegaciones adicionales.

Sexto. Solicitud de información a Dialoga

Mediante escrito de la DTSA de 16 de mayo de 2024, se requirió información a Dialoga para aclarar ciertas cuestiones relacionadas con el escrito de alegaciones de 8 de mayo de 2024.

⁵ Supervisión de las medidas adoptadas por Telefónica Móviles España, S.A. de retención de pagos de la numeración 11845, asignada a MARVELOUS NETWORKING, S.L.

⁶ Supervisión de las medidas adoptadas por Telefónica Móviles España, S.A. de retención de pagos y bloqueo de transmisión de tráfico de la numeración 11821, asignada a FIVE REASON INVEST, S.L. UNIPERSONAL.

Mediante escrito de 18 de junio de 2024 Dialoga contestó parcialmente al requerimiento citado y planteó cuestiones nuevas no incluidas en la solicitud de conflicto inicial. En particular, Dialoga señaló que TME estaría realizando *“prácticas irregulares de facturación encaminadas a cobrar las llamadas de los 118AB y, al mismo tiempo, retener los importes a los operadores de tránsito y terminación”*.

Séptimo. Escrito de contestación de la SETID

Mediante escrito de 27 de junio de 2024, la SETID completó la contestación a la solicitud de información de la DTSA de 2 de febrero de 2024.

Octavo. Escrito de requerimiento de información

Mediante escrito de 15 de julio de 2024 la DTSA requirió aclaraciones respecto a las nuevas alegaciones formuladas por Dialoga en su escrito de 18 de junio, conforme a lo dispuesto en los artículos 68 y 73 de la LPAC.

Dialoga no ha dado contestación al citado escrito de requerimiento.

Noveno. Resolución de desestimación de medidas provisionales

Con fecha 30 de julio de 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC dictó Resolución por la que se desestimó la solicitud de medidas provisionales formulada por Dialoga en el seno del presente procedimiento.

Décimo. Declaración de confidencialidad

El 13 de febrero de 2025, mediante escrito de la DTSA, se declaró confidencial determinada información aportada por TME y Dialoga en diferentes escritos.

Undécimo. Comunicación a los interesados del trámite de audiencia

El 28 de febrero de 2025, la DTSA dio traslado de su informe en el trámite de audiencia, otorgando a los interesados un plazo de diez días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC.

Mediante escrito de 11 de marzo de 2025 TME presentó un escrito mostrando su conformidad al trámite de audiencia.

Dialoga no ha efectuado alegaciones al trámite de audiencia.

Duodécimo. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la LCNMC⁷ y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.4 de la LCNMC, corresponde a la CNMC “resolver los conflictos en los mercados de comunicaciones electrónicas a los que se refiere el artículo 12.1.a) de la presente Ley”.

Los artículos 28 y 100.2.j) de la LGTel⁸ facultan a la CNMC a resolver los conflictos que se susciten, a petición de cualquiera de las partes interesadas, en relación con las obligaciones existentes en virtud de la presente ley y su normativa de desarrollo entre operadores, entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión o entre operadores y proveedores de recursos asociados.

Además, el artículo 6 del Real Decreto 381/2015⁹ prevé que, si de la tramitación de los expedientes de supervisión de las suspensiones de tráfico de interconexión de los operadores por la SETID se desprende que las solicitudes o notificaciones correspondientes tienen su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión, la CNMC resolverá sobre los

⁷ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

⁸ Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

⁹ Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

extremos objeto de dicho conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la LGTel¹⁰.

Por otra parte, el artículo 8.2 de la Orden CTE/711/2002¹¹ establece que los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado se resolverán por la CNMC de acuerdo con lo establecido en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en dicha Orden.

En definitiva, en atención a los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y de conformidad con el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, el presente procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Sobre las medidas de suspensión de tráfico de llamadas y retención de pagos adoptadas por TME

El presente procedimiento tiene por objeto analizar la solicitud de 4 de enero de 2024 presentada por Dialoga, dirigida a que le sean reintegrados los importes retenidos por TME tras detectar tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración y tráfico irregular con fines fraudulentos hacia las numeraciones cortas 11845 y 11821, de conformidad con el Real Decreto 381/2015.

Asimismo, Dialoga solicita el pago de las restantes cantidades no retenidas por motivos de tráfico irregular y/o no permitido que hace un uso indebido de las citadas numeraciones, que se reflejan en las actas de consolidación correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2023, así como

¹⁰ El Real Decreto se refiere al artículo 15 de la anterior Ley 9/2014, de 9 mayo, General de Telecomunicaciones, derogada por la LGTel de 2022, que establece la misma previsión en su artículo 28.

¹¹ 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.

aquellos importes que se hayan generado durante la tramitación de este conflicto juntamente con los intereses correspondientes.

Mediante escritos de 27 de octubre y 7 de noviembre de 2023, TME notificó a la SETID la adopción de medidas de retención de pagos y bloqueo en interconexión¹², tras identificar en su red, los días 26 de octubre y 6 de noviembre de 2023, tráfico irregular y tráfico que hace un uso indebido hacia las numeraciones 11845 y 11821, de conformidad con el Real Decreto 381/2015.

Así, mediante un correo electrónico de 27 de octubre de 2023, TME informó a Dialoga de que el día anterior (26 de octubre), tras detectarse tráfico irregular con fines fraudulentos y tráfico no permitido que hace un uso indebido hacia la numeración 11845 (asignado a Marvelous¹³), había procedido a retener los pagos en interconexión por las llamadas generadas entre los días 2 y 16 de octubre de 2023. Adicionalmente, TME informó a Dialoga de que, con fecha 16 de octubre de 2023, procedió a cerrar en interconexión el citado número corto, de conformidad con la Resolución de la CNMC de cancelación de la asignación del número 11845¹⁴. No obstante, en el escrito de 4 de enero de 2024 de interposición del presente conflicto, Dialoga indicó que la fecha de cese del servicio fue el 27 de octubre de 2023.

Mediante correo electrónico de 7 de noviembre de 2023, Dialoga trasladó su disconformidad con la medida adoptada por TME (retención de pagos), por los siguientes motivos: a) *“la evidente falta de congruencia entre la fecha de detección de los tráficos detectados (26/10/23) y la fecha de la última llamada (16/10/23)”*, y b) *“la falta de adecuación de TME”* al procedimiento recogido en el Real Decreto 381/2015 que *“les obliga a notificar en un plazo de dos días después de la detección”*.

Por otro lado, mediante correo electrónico de 7 de noviembre de 2023, TME informó a Dialoga de que el día anterior (6 de noviembre), tras detectar tráfico irregular con fines fraudulentos y tráfico que hace un uso indebido hacia el número 11821 (asignado a Five Reason¹⁵), había procedido en esa misma fecha al bloqueo en interconexión y a la retención de los pagos de las llamadas generadas entre los días 10 y 27 de octubre de 2023.

¹² Documentos números 3 y 5 del escrito de TME de 16 de febrero de 2024.

¹³ Vid. nota al pie 1.

¹⁴ Vid. nota al pie 1.

¹⁵ Vid. nota al pie 2.

Asimismo, mediante sendos correos electrónicos de 7 de noviembre de 2023¹⁶, TME facilitó el detalle de los tráficos retenidos de las numeraciones 11845 y 11821.

En la misma fecha, mediante otro correo electrónico, Dialoga trasladó el rechazo a las medidas ejecutadas por TME (bloqueo en interconexión y retención de pagos), apoyándose en el hecho de que la numeración estaba cancelada en el momento de la detección¹⁷.

Asimismo, mediante correos electrónicos de 13, 15 y 20 de noviembre de 2023 y 1 y 14 de diciembre del mismo año, intercambiados entre ambos operadores, TME remitió ambas propuestas de actas de consolidación de los tráficos cursados hacia las numeraciones 11845 y 11821. Nuevamente, las citadas actas fueron rechazadas por Dialoga, por estar disconforme con el hecho de que se incluyeran los importes retenidos hacia dichas numeraciones cortas, impidiéndose en consecuencia tanto la emisión de las facturas correspondientes (lo que afectaba al resto de tráficos cursados) como el pago de éstas.

Mediante correo electrónico de 11 de enero de 2024, Dialoga remitió una propuesta de modificación de las actas con intención de que no se hicieran constar en estas los importes retenidos por TME hacia ambas numeraciones. Y añadió que firmaría cada una de éstas si se modificaban eliminando los importes retenidos o introduciendo un texto determinado -que posteriormente se analizará-. Finalmente, TME no modificó las actas en el sentido propuesto por Dialoga.

Con fechas 29 de enero y 5 de febrero de 2024, tanto Marvelous y Five Reason como Dialoga -este último en calidad de operador de tránsito-, solicitaron ante la SETID la incoación de procedimiento de supervisión de las medidas adoptadas por TME, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015.

Mediante escrito de 1 de marzo de 2024¹⁸, la SETID comunicó a la DTSA tanto las fechas en las que TME le notificó las medidas adoptadas tras la detección de cada uno de los tráficos mencionados hacia a las numeraciones 11845 y 11821, como la apertura de sendos procedimientos de supervisión de las medidas adoptadas por TME de retención de pagos hacia la numeración 11845 (número

¹⁶ Adjuntos al escrito de TME de 16 de febrero de 2024 como documentos números 6 y 7.

¹⁷ Vid. nota al pie 2: la asignación del número fue cancelada el 7 de noviembre de 2023.

¹⁸ En respuesta a la solicitud de información solicitada por la DTSA el 25 de enero de 2024.

de expediente 18/2024), y de bloqueo del tráfico y de retención de pagos hacia el número 11821 (número de expediente 35/2024).

Los citados procedimientos de supervisión culminaron, según informó la SETID en su escrito de 27 de junio de 2024, con la adopción de: (i) la Resolución de 24 de junio de 2024, que consideró adecuada la medida adoptada por TME de retención de pagos relativa al número 11845; y (ii) la Resolución de 26 de junio de 2024, que declaró adecuadas las medidas adoptadas por TME de bloqueo del tráfico y de retención de pagos relativa al número 11821.

Segundo. Análisis y valoración de la solicitud de Dialoga

A. Análisis de las medidas de retención de pagos adoptadas por TME de conformidad con el Real Decreto 381/2015

En su escrito de interposición de conflicto de 4 de enero de 2024, Dialoga reclama el pago de las cantidades retenidas por considerar que ambos tipos de tráficos -irregular y que hace un uso indebido de la numeración- generados hacia las numeraciones 11845 y 11821, no se ajustan a lo dispuesto en la normativa. En su opinión, no procedía adoptar las medidas de retención y bloqueo hacia dichos números, en virtud del Real Decreto 381/2015. Este desacuerdo manifestado por Dialoga es el motivo por el que decide no firmar las actas de consolidación números 10/23 y 11/24 remitidas por TME.

Como ya se ha indicado en el Fundamento jurídico Primero, la SETID se pronunció sobre la adecuación de las medidas de retención de pagos adoptadas por TME, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 381/2015, tras identificar, en el tráfico dirigido a las citadas numeraciones comunicado por TME, patrones de tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración y tráfico irregular con fines fraudulentos, definidos en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 381/2015.

Dicha conclusión se adoptó a la luz de la Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (actualmente, la SETID), por la que se autoriza a TME a la utilización de determinados criterios destinados a identificar tráficos no permitidos que hacen un uso indebido de la numeración y tráficos irregulares con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas (Resolución de 10 de diciembre de 2015).

Esta autorización otorgada por la SETID a TME le habilita a usar unos criterios que permiten identificar, en su red, tráfico irregular y/o tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración. Si, tras la correspondiente evaluación

del tráfico, se cumplen los criterios señalados, la Resolución de 10 de diciembre de 2015 faculta a TME para adoptar, entre otras medidas, la de retención de los pagos.

Como condición, la normativa exige el cumplimiento de una serie de obligaciones: i) la identificación de los tráficos y las medidas a adoptar deberán notificarse en el plazo máximo de los dos días siguientes a la detección de dichos tráficos, tanto a los operadores y proveedores de servicios a los que afecten las medidas y con los que se mantenga relación contractual, como a la SETID; y, (ii) deberá aportarse a la SETID toda la información necesaria para identificar el tráfico afectado, los criterios utilizados en su evaluación y las medidas concretas adoptadas (art. 6.2 del Real Decreto 381/2015).

Por tanto, la norma analizada solo habilita para la adopción de las medidas referenciadas (bloqueo y retención automáticos) al operador que previamente ha sido autorizado por la SETID para utilizar los criterios que le permitirán identificar estos tráficos. Por otro lado, la SETID es la Administración de telecomunicaciones legitimada para revisar las medidas adoptadas por el operador autorizado.

En el presente procedimiento, TME, tras identificar en su red, el día 26 de octubre de 2023, tráfico irregular y tráfico que hace un uso indebido hacia la numeración 11845, procedió a retener los pagos por las llamadas generadas hacia dicho número entre los días 2 y 16 de octubre de 2023.

Respecto del tráfico originado hacia la numeración 11821, TME procedió a bloquear y retener los pagos correspondientes al periodo comprendido entre los días 10 y 27 de octubre de 2023, tras la detección el día 6 de noviembre de 2023 de tráfico irregular con fines fraudulentos y tráfico que hace un uso indebido.

Por la información que consta en el expediente, TME cumplió con los trámites exigidos por el Real Decreto 381/2015, comunicó en el plazo señalado las medidas adoptadas tanto a Dialoga como a la SETID, y facilitó la información necesaria para identificar el tráfico afectado y los criterios utilizados en su evaluación, cumpliendo por ello a juicio de la CNMC los requisitos establecidos en el Real Decreto 381/2015. Por otro lado, el periodo de la retención de pagos coincide con el periodo permitido por el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015.

Por consiguiente, en virtud de lo anterior y con la información aportada por los interesados en el expediente del presente conflicto, la CNMC no puede hacer valoraciones sobre la naturaleza de los tráficos -que ya ha evaluado la SETID- y

no ve motivos para adoptar una decisión contra las medidas de bloqueo del tráfico o de retención de pagos adoptadas.

Por otro lado, antes de solicitar a la SETID su intervención para supervisar las medidas aplicadas por TME, Dialoga trasladó su desacuerdo con las medidas aplicadas por TME, negando que estos importes se incluyeran en las actas de consolidación, lo que imposibilitó, a juicio de TME, que este pudiera emitir las correspondientes facturas por los servicios prestados entre ambas operadoras.

En base a lo analizado en los párrafos precedentes, TME estaba legitimada para retener los importes de los tráficos irregulares o indebidos y hacer constar estas cantidades en las actas de consolidación, al margen del desacuerdo de Dialoga con dichas medidas.

El hecho de que Dialoga no firmase las actas de consolidación, al pretender que se excluyesen los importes retenidos, resultó relevante, ya que impidió que en la práctica se consolidaran los pagos de los tráficos restantes de los meses afectados.

Esto es, el hecho de que no se incluyan los importes retenidos en estos documentos impide la materialización de la retención en el plano de las consolidaciones de pagos. Y ello porque los importes retenidos, como se verá a continuación, impactan en las cantidades adeudadas al operador siguiente en la cadena.

B. Análisis de la retención de pagos desde un punto de vista contractual

Dialoga y TME mantienen una relación contractual en virtud de un acuerdo general de interconexión (AGI), desde el 11 de abril de 2019. En él se establecen las condiciones necesarias para facilitar las comunicaciones entre los usuarios de las redes de Dialoga y de TME. Además, se recogen los trámites que deberá cumplir TME en el supuesto de que detecte un tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración o tráfico irregular con fines fraudulentos, en el mismo sentido que hace el Real Decreto 381/2015, y se prevé el procedimiento de facturación y pago de los tráficos intercambiados entre sus redes.

Así, el apartado 6.2 del AGI dispone que Dialoga y TME **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

El apartado 7.2.1 señala que **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

Por último, en su apartado 7.2.3 para el supuesto de que el operador ostente la “condición de tránsito” se prevé que **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

En contra de lo dispuesto en los apartados referenciados del AGI, que recogen el procedimiento de facturación y pago, Dialoga impidió la consolidación de los cargos correspondientes a los tráficos generados, al considerar que los importes retenidos no debían constar en las actas de consolidación, y por ende no trasladarse a las facturas. Como se ha indicado con anterioridad, los importes retenidos minoran los importes a pagar por TME al operador siguiente en la cadena, Dialoga, y son el único medio en el cual se refleja que se ha adoptado este tipo de medida.

Por ello, se considera que los importes retenidos deben reflejarse como consta en las actas que remitió TME a Dialoga para consolidar los pagos. Así, el acta número 10/23 refleja las cantidades adeudadas por los servicios prestados entre los operadores el mes de octubre: TME facturó un importe que ascendió a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**. Por otro lado, también se reflejan en el acta las cantidades retenidas por TME por el tráfico irregular y uso indebido generado hacia la numeración 11845, cuyo importe ascendió a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**. Este importe último se deduce en el acta del importe que debería percibir Dialoga tras la compensación de pagos, precisamente porque el tráfico se ha retenido por ser identificado como irregular e indebido; quedando por consiguiente un saldo a favor de Dialoga que ascendía a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** euros.

Asimismo, el acta de consolidación 11/23, de fecha 15 de diciembre de 2023, refleja las cantidades correspondientes a los servicios prestados entre ambos operadores por el tráfico hacia el número 11821 durante el mes de noviembre: TME facturó un importe que ascendió a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**. Por otro lado, también se reflejan en el acta las cantidades retenidas por el tráfico irregular y uso indebido generado hacia el número 11821, cuyo importe ascendió a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** euros. Este importe último se deduce en el acta del importe que debería percibir Dialoga tras la compensación de pagos, quedando un saldo a favor de Dialoga que ascendía a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** euros.

Por otro lado, al actuar como operador de tránsito y rechazar las propuestas de consolidación, no ejecutó las retenciones en cascada, en contra de lo dispuesto en el apartado 7.2.3 del AGI, no efectuándose el pago del resto de las cantidades no afectadas.

Como se ha señalado anteriormente, Dialoga propuso la modificación del apartado segundo de cada una de las actas de consolidación, advirtiendo que, en caso contrario, no procedería a firmarlas. Así, el acuerdo segundo del acta núm. 10/23 señala que:

**[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS
FIN CONFIDENCIAL]¹⁹.**

Sin embargo, en el correo remitido a TME de 11 de enero de 2024²⁰, Dialoga exige para la firma de ambas actas que se eliminen las retenciones o se modifique en cada una de ellas el acuerdo segundo anterior, en el siguiente sentido: **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROSFIN CONFIDENCIAL]**.

Dialoga solicita que no se retengan los importes controvertidos o que se modifiquen las actas con un párrafo circular que no se entiende, pues para poder facturar los importes de los tráficos correctamente cursados, han de firmarse las actas. Como se ha reiterado a lo largo de la presente resolución, TME tenía el derecho a retener los pagos, por concurrir las circunstancias descritas en el Real Decreto de referencia y en virtud de la Resolución de 10 de mayo de 2015, y podía trasladarlo al resto de operadores de la cadena, como es Dialoga. No puede entenderse que concurra una discrepancia entre ambos operadores en el sentido del AGI, sino que la oposición a la retención de pagos es de Dialoga, pudiendo dejar constancia sin duda de dicha oposición, pero debiendo permitir a TME que haga constar las retenciones de pago en ambas actas de consolidación, para que dichas retenciones se reflejen correctamente.

Por ende, la CNMC no ve impedimento en que los operadores hagan constar en las actas de consolidación los motivos de su desacuerdo, sin que ello implique una modificación (o supresión) de las menciones a los tráficos y retenciones en tales actas. En el presente supuesto, de la documentación facilitada por ambas partes, y en particular de los correos intercambiados, se constata que Dialoga pretendía que se eliminasen de las actas de consolidación ambos conceptos, motivo por el que TME rechazó la modificación de las actas de consolidación.

Con la actuación ya descrita, Dialoga impidió que el procedimiento de facturación y cobro se aplicara en los términos descritos en el AGI y que se emitieran las facturas correspondientes, dada su disconformidad con las retenciones de pagos contenidas en las actas de consolidación, lo que, de facto, imposibilitó que se materializaran las consolidaciones de pagos y que no recibiera el resto de los importes devengados en octubre y noviembre de 2023.

¹⁹ El redactado del apartado 2 del AGI del acta núm. 11/23 se refiere en los mismos términos, pero referidos a los datos correspondientes de la asignataria del número 11821 a Five Reason y el importe retenido que ascendió a **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** euros.

²⁰ Vid. nota al pie 15.

Por otro lado, no se deducen de la documentación facilitada por ambos operadores otras cantidades generadas distintas a las recogidas en las actas de consolidación 10/23 y 11/23. Por todo ello, la CNMC solo ha tenido en cuenta como objeto de conflicto los importes referenciados en ambos documentos de consolidación.

C. Conclusiones

TME procedió a la retención de pagos tras detectar tráfico irregular y no permitido que hace un uso indebido de las numeraciones 11845 y 11821, de acuerdo con la autorización obtenida mediante la Resolución de 10 de diciembre de 2015, de conformidad con el Real Decreto 381/2015. La SETID posteriormente, en sus Resoluciones de 24 y 26 de junio de 2024, consideró adecuadas las medidas de retención de pagos adoptadas por TME.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el citado real decreto, TME cumplió con las obligaciones exigidas al notificar al día siguiente de la detección de cada uno de los tráfico a los operadores intervinientes, así como a la SETID.

El AGI suscrito por ambos operadores prevé expresamente un procedimiento de facturación y cobro, como se ha señalado, y en particular se refiere a los importes retenidos por parte de TME en los mismos términos descritos en el Real Decreto 381/2015. Tal como se ha señalado, TME estaba legitimado a incluir los tráfico retenidos en las actas de consolidación núm. 10/23 y 11/23, y solo en el supuesto de existir un pronunciamiento de la SETID en sentido contrario, TME debía pagar los importes retenidos.

Sin embargo, Dialoga rechazó las actas de consolidación por no estar de acuerdo con las medidas de retención adoptadas por TME, en contra de lo dispuesto en el AGI. Asimismo, Dialoga no transmitió en cascada el importe de los tráfico (salvo las retenciones), obligación que recaía sobre éste al actuar como operador de tránsito, ya que, al no firmar las actas de consolidación en su conjunto, no se emitieron las correspondientes facturas. Así, no se pagaron los importes no afectados por el tráfico retenido correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2023. Por consiguiente, esta Comisión no ha constatado ninguna actuación que lleve a concluir que TME haya sido responsable del impago de cantidad alguna.

Por todo ello, procede desestimar la solicitud de Dialoga dirigida a que le sean satisfechas las cantidades retenidas por TME por tráfico irregular y no permitido que hace un uso indebido de la numeración, tras el pronunciamiento de la SETID sobre la concurrencia de los criterios autorizados a TME.

Asimismo, se desestima la solicitud de Dialoga consistente en que le sean satisfechas el resto de las cantidades no retenidas, y que se contienen en las actas de consolidación números 10/23 y 11/23, porque no se ha evidenciado conflicto al respecto. En el momento en que Dialoga firme las actas de consolidación, TME podrá emitir las facturas de los meses de octubre y noviembre de 2023 y deberá proceder a los pagos correspondientes -a lo que no se ha negado-.

Asimismo, también debe desestimarse la solicitud de Dialoga dirigida a reclamar que le sean satisfechos los intereses de los importes devengados por los “impagos de TME” (importes retenidos y no retenidos contenidos en las actas de consolidación de los meses de octubre y noviembre de 2023), por los mismos motivos descritos -fue Dialoga la que impidió la emisión de las facturas, de conformidad con las actas referenciadas, motivo por el cual no se llevaron a cabo las compensaciones correspondientes-.

Por último, no constan acreditados otros importes distintos a los referenciados en las citadas actas de consolidación, por lo que la CNMC se ha limitado a resolver las cuestiones relacionadas con las actas de consolidación 10/23 correspondiente al mes de octubre y la número 11/23 correspondiente al mes de noviembre.

Por último, en relación con la solicitud de Dialoga relativa a que se incoe un procedimiento informativo y, en su caso, sancionador, por incumplimiento de los artículos 4 y 6 del Real Decreto 381/2015, deberá dirigirse al mismo órgano que ha resuelto el procedimiento de supervisión de las medidas adoptadas por TME, la SETID, por ser esta la competente de conformidad con la LGTel y el Real Decreto 381/2015.

Tercero. Otras cuestiones planteadas por Dialoga

Con fecha 8 de mayo de 2024, Dialoga presentó un escrito de alegaciones en el que señala que *“el pasado marzo de 2024 se recibió por parte de Telefónica un correo electrónico relativo a ficheros de impagos relativo al periodo de consolidación de marzo de 2024”*. Y añade que *“detectó un conjunto de llamadas de Telefónica [que] declaraba como impagadas cuyos importes ya habían sido deducidos en consolidaciones anteriores”*. Para ello, Dialoga acompaña los correos electrónicos intercambiados entre ambos operadores, así como un archivo Excel que según indica Dialoga, se corresponde con el detalle de las llamadas repetidas (llamadas retenidas y llamadas impagadas).

Mediante escrito de 16 de mayo de 2024, la DTSA solicitó ciertas aclaraciones y documentación acreditativa a Dialoga con el objeto de conocer los hechos

manifestados *ex novo* por la operadora. Dialoga no contestó al citado requerimiento.

Paralelamente, mediante escrito de 18 de junio de 2024, Dialoga presentó nuevas alegaciones dirigidas a poner en conocimiento las prácticas a las que alude en su escrito de 8 de mayo de 2024, pero referidas a 39 numeraciones 118AB. Sin embargo, los dos archivos denominados “comparativa” y “totales” hacen referencia a 7 numeraciones 118AB.

En base al escrito anterior, Dialoga solicita en su escrito último, que la CNMC *“investigue a TME por la totalidad de los importes cobrados a sus clientes finales en los periodos de retención por llamadas irregulares de las numeraciones 118AB aportadas en la resolución de la SETID, y se acuerde el pago de los importes cobrados por TME por las llamadas irregulares con fines fraudulentos que corresponda a los operadores de tránsito 39 asignatarios de numeraciones 118AB”*.

En atención a los nuevos hechos comunicados a través de los citados escritos, y dado que el objeto del procedimiento de conflicto iniciado el 23 de enero de 2024 no guarda relación con el presente procedimiento de conflicto, salvo a que se incluyen las numeraciones 11845 y 11821, se solicitó mediante escrito de 15 de julio de 2023 que aclarara si estaba interponiendo un nuevo conflicto o ampliando el objeto del presente expediente, en relación con la presunta duplicidad de las llamadas generadas hacia numeraciones 118AB. Y, en caso afirmativo de la empresa, se le solicitó que aportara determinada información. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 68 de la LPAC, se informó expresamente a Dialoga que la falta de contestación daría lugar al desistimiento de la supuesta nueva solicitud, *“previa resolución, que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la LPAC”*.

Ante la falta de subsanación por parte de Dialoga, y dado que los hechos puestos en conocimiento por Dialoga no guardan relación con el objeto analizado en el presente procedimiento, procede, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la LPAC, tener por desistido a Dialoga en este extremo. En cualquier caso, se informa a Dialoga de que en cualquier momento puede acudir a la CNMC y solicitar su intervención para la resolución de un nuevo conflicto.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

PRIMERO. Desestimar las solicitudes de Dialoga Servicios Interactivos, S.A. frente a Telefónica Móviles España, S.A., relativas al pago de las cantidades retenidas por tráficos dirigidos a numeraciones 11845 y 11821, así como del resto de importes contenidos en las actas de consolidación correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2023.

SEGUNDO. Archivar la solicitud planteada por Dialoga Servicios Interactivos, S.A. de 8 de mayo de 2024.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, Dialoga Servicios Interactivos, S.A. y a Telefónica Móviles España, S.A. haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.