

ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVA LA DENUNCIA PRESENTADA CONTRA VOXBONE POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

(IFP/DTSA/032/24)

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

Secretaria

D.^a María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 14 de mayo de 2025

Vistas las actuaciones practicadas en el periodo de información previa con número IFP/DTSA/032/24, la Sala de la Supervisión Regulatoria acuerda:

I. ANTECEDENTES

Primero. Denuncia

El 6 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de un particular en el que denunciaba la existencia de *“una línea telefónica con identificador CLI geográfico **CONFIDENCIAL PARA TERCEROS** 9191[****] que suplanta al departamento antifraude de la entidad bancaria **CONFIDENCIAL PARA TERCEROS** []. Esta suplantación está siendo usada para ESTAFAR cientos de euros a multitud de usuarios de dicho banco desde hace meses y SIGUE ACTIVA en la actualidad”*.

Según el denunciante, el citado número *“pertenece al rango 9191 [que] está asignado al operador VOXBONE, S.A. (...) desde el 04/08/2017, según información de la Comisión Nacional del Mercado de las Comunicaciones”*.

Por último, el denunciante solicita a la CNMC que *“[se] identifiquen a los usuarios del número geográfico 9191[****] a través del operador de telecomunicaciones VOXBONE, S.A. o en su defecto, se inicie procedimiento para la retirada de la licencia como prestador de servicios de telecomunicaciones a VOXBONE S.A. por incumplimiento de los requisitos para la prestación de servicios e incumplimiento de la legislación vigente en materia de identificación de los usuarios de telecomunicaciones”*.

Segundo. Requerimiento de información a Voxbone y contestación

El 20 de noviembre de 2024, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC requirió a Voxbone, S.A. (Voxbone) información sobre cualquier abonado o revendedor relacionado con la línea denunciada, las llamadas realizadas desde ese número durante el año 2024 y reclamaciones recibidas relacionadas con dicha numeración, en el marco de la información previa abierta con número de referencia IFP/DTSA/032/24, de conformidad con el artículo 55 de la LPAC¹.

El 3 de diciembre de 2024 se recibió la contestación a dicho requerimiento de información.

¹ [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tercero. Requerimiento de información a Vodafone, Twilio, Telefónica y TME

El 8 de enero de 2025, la DTSA requirió a Vodafone España, S.A.U. (Vodafone), Twilio Ireland Limited (Twilio), Telefónica Móviles España, S.A.U. (TME) y Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) determinada información sobre tráficos relacionados con la numeración denunciada.

El 22 de enero de 2025, TME y Telefónica contestaron a sus respectivos requerimientos de información.

Cuarto. Solicitud de ampliación del plazo, ampliación y contestación de Twilio

El 15 de enero de 2025, Twilio solicitó ampliación del plazo para contestar al requerimiento de información citado en el apartado anterior. El 21 de enero de 2025, la DTSA concedió una ampliación de 5 días más para contestar al requerimiento de información.

El 7 de febrero de 2025, Twilio contestó el requerimiento de información.

Quinto. Solicitud de ampliación del plazo, ampliación y contestación de Vodafone

El 22 de enero de 2025, Vodafone solicitó ampliación del plazo para contestar al requerimiento de información citado. El 23 de enero de 2025, la DTSA concedió una ampliación de 5 días más para contestar al requerimiento de información.

El 29 de enero de 2025, Vodafone contestó al requerimiento de información.

Sexto. Nuevo requerimiento de información a Telefónica y contestación

El 23 de enero de 2025, la DTSA requirió de nuevo a Telefónica determinada información sobre el número 9191****.

El 3 de febrero de 2025, Telefónica contestó al requerimiento de información.

Séptimo. Declaraciones de confidencialidad

El 28 de febrero de 2025, la DTSA declaró la confidencialidad de determinada información aportada por Telefónica, TME y Vodafone.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único. Habilitación competencial de la CNMC y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a estos efectos “*realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones], y su normativa de desarrollo*”.

Según lo dispuesto en los artículos 30.5 y 100.2.ac) 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.

Por su parte, de conformidad con el artículo 114.1 de la LGTel, la competencia sancionadora en materia de numeración corresponde a la CNMC²; a estos efectos, el artículo 107.19 del mismo texto legal establece como infracción grave “*el incumplimiento de las condiciones establecidas en los planes nacionales de numeración o sus disposiciones de desarrollo o en las atribuciones y asignaciones de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración*”.

En definitiva, la LGTel atribuye la competencia de la CNMC para asignar derechos de uso de numeración, supervisar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa y sancionar, en caso necesario, previendo un tipo de infracción grave (art. 107.19).

Por su parte, la LPAC dispone, en su artículo 55, lo siguiente:

“1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer

² “1. La competencia sancionadora corresponderá:

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

las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. (...)

Por ello y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y en los artículos 14.1.b) y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para conocer la denuncia presentada 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 la regulación aplicable al supuesto planteado

El artículo 30.1 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.

El artículo 38 del Reglamento de Mercados, Acceso y Numeración³ dispone que los recursos públicos de numeración asignados deberán utilizarse de manera eficiente, con respeto a la normativa aplicable y para el fin especificado en la solicitud, salvo autorización expresa de esta Comisión.

Por otro lado, el servicio suplementario de identificación de línea llamante, comúnmente denominado presentación de CLI⁴, *“permite al usuario que recibe una llamada, siempre que tenga el terminal adecuado (terminal con pantalla), su línea esté habilitada para dicha función y el usuario llamante no lo haya restringido, conocer a priori, antes de descolgar la llamada, el número desde el*

³ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

⁴ ITU-T Q.731.3 Calling line identification presentation (CLIP).

*cual se está originando la misma. Esta funcionalidad se encuentra ampliamente implantada en las redes telefónicas tanto fijas como móviles*⁵.

El número que se presenta al usuario que recibe la llamada debe permitir identificar la línea de origen salvo que, tal como se recoge en el artículo 61.2 del Reglamento de servicios de comunicaciones electrónicas⁶ *in fine*, se haya obtenido del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública la autorización correspondiente para quedar exento del cumplimiento de los requisitos sobre visualización y limitación de la identificación de la línea de origen.

Por último, recientemente ha sido aprobada la Orden TDF/149/2025⁷ que, según se recoge en su exposición de motivos, *“adopta soluciones para evitar que progresen las comunicaciones con manipulación del identificador de línea llamante (CLI, por sus siglas en inglés), introduce mecanismos para evitar fraudes en el ámbito de la numeración y los códigos alfanuméricos identificativos de mensajes cortos y establece medidas para garantizar la correcta identificación de la numeración utilizada para la prestación del servicio de atención a clientes o para la realización de llamadas comerciales no solicitadas”*. Por ello, tras la completa ejecutividad de las medidas establecidas⁸, constituirá una herramienta adicional frente a comportamientos en los que se constate la suplantación de CLI.

Segundo. Valoración de las actuaciones practicadas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 de la LPAC, el escrito recibido el día 6 de noviembre de 2024 se califica como una denuncia, porque

⁵ Acuerdo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de 11 de octubre de 2012, por el que se da respuesta a la consulta formulada por BT España y Cableuropa en relación con la identificación de línea llamante ([DT 2011/1218](#)).

⁶ Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 5 de abril.

⁷ Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.

⁸ La mayoría de las medidas establecidas son aplicables a partir del 7 de junio de 2025, menos en general las obligaciones de bloqueo de SMS/MMS/RCS identificados mediante alias no inscritos en el Registro de alias o recibidos de operadores que no estén habilitados en el registro, que deberán cumplirse a los quince meses desde la entrada en vigor de la Orden: el 7 de junio de 2026.

pone en conocimiento de esta Comisión un posible incumplimiento de la normativa en materia de atribución de numeración e identificación de línea llamante.

Se denuncia que existe *“una línea telefónica con identificador CLI geográfico 9191**** que suplanta al departamento antifraude de una entidad bancaria”*. Según el denunciante, el número *“está asignado al operador VOXBONE, S.A. CIF: W0172426I desde el 04/08/2017, según información de la Comisión Nacional del Mercado de las Comunicaciones (CNMC)”*. El denunciante no aporta ningún pantallazo o documentación en la que se pueda comprobar la modificación del CLI denunciado.

En su escrito, el denunciante señala que *“[e]l operador VOXBONE, S.A. no parece responder a ningún tipo de requerimiento de identificación de clientes que utilizan sus servicios de telecomunicaciones, tal y como puede comprobarse en el Expediente N.º: EXP202300969 de la Agencia Española de Protección de Datos (2)”*⁹.

Por lo que se refiere a la denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), a la que hace referencia el escrito inicial, se comprueba que, en su página web, hay un acuerdo de archivo de la AEPD con ese número de expediente en relación con dos llamadas recibidas por un usuario incluido en la lista Robinson y uno de los números desde los que se originaron las llamadas, presuntamente de carácter publicitario, está asignado a Voxbone. Ni los números llamantes ni el número llamado figuran en el citado acuerdo de archivo de la AEPD, por lo que no es posible conocer si el expediente trata del número que es ahora objeto de denuncia y si tiene relación con la cuestión suscitada. El acuerdo de la AEPD finaliza con archivo de las actuaciones *“al no haber sido posible atribuir la responsabilidad por la realización de la llamada”*.

En cuanto al asignatario del número denunciado, consultado el Registro público de numeración, se constata que Voxbone no tiene asignado del rango 919 ningún bloque que comience por la cifra 1. En concreto, en el citado Registro figuran como asignados a Voxbone del rango 919 los bloques 01, 03 y 49. El rango correspondiente al número denunciado figura como asignado a Vodafone desde el 7 de marzo de 2017¹⁰. Según declara Vodafone en su escrito de 29 de

⁹ (2) <https://www.aepd.es/documento/ai-00116-2023.pdf>

¹⁰ Resolución, de 7 de marzo de 2017, sobre la solicitud de Vodafone España, S.A.U. de asignación de numeración geográfica y compartición con Vodafone ONO, S.A.U. ([NUM/DTSA/3022/17](#)) por la que se le asignó un bloque de diez mil números geográficos,

enero de 2025, el citado número se portó en el año 2019 a Telefónica, manteniéndose a lo largo de todo el año 2024 en este último operador, como ha confirmado Telefónica en su escrito de 3 de febrero de 2025.

El denunciante informó que había recibido un total de dos llamadas en unos determinados días del mes de noviembre de 2024. En su contestación, Telefónica aporta una relación de llamadas realizadas desde el número 9191**** durante el mes de noviembre de 2024, entre las que figuran dos llamadas al número del denunciante, una en la misma fecha que él indica y otra el día posterior al señalado por este.

En contestación al requerimiento de la DTSA sobre si había otras denuncias de sus usuarios relacionadas con el número objeto de la presente investigación, Telefónica señala que solo le consta haber recibido una queja relacionada con ese número en marzo de 2024.

En conclusión, según el registro de llamadas (CDR) de Telefónica, se realizaron dos llamadas desde el número 9191**** hacia el número del teléfono del denunciante -que coinciden con las que él manifestó haber recibido en noviembre de 2024-; por lo que no se observa ninguna modificación del CLI -el denunciante tampoco aportó acreditación al respecto-. Por otro lado, no hay ningún indicio que acredite cualquier tipo de relación entre Voxbone y el citado número, ni de ningún otro operador más allá de Vodafone y Telefónica.

En consecuencia, no ha quedado acreditado ningún incumplimiento de la normativa de telecomunicaciones en materia de numeración, por lo que se procede a archivar la denuncia recibida y las actuaciones practicadas en el periodo de información previa con el número IFP/DTSA/032/24.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

ACUERDA

ÚNICO. Archivar la denuncia analizada bajo el periodo de información previa número IFP/DTSA/032/24.

identificados por los dígitos NXYAB del número telefónico nacional, del rango 919, del bloque 1B.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al denunciante, a Voxbone, S.A., Twilio Ireland Limited, Telefónica de España, S.A.U., Telefónica Móviles España, S.A.U. y Vodafone España, S.A.U., haciéndoles saber que el mismo pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra él recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.