

## **RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A AVATEL TELECOM, S.A. Y AVATEL MÓVIL S.L.U. POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA CIRCULAR 1/2013 SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SUMINISTRO Y RECEPCIÓN DE LOS DATOS DE LOS ABONADOS**

(SNC/DTSA/067/24)

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

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 21 de mayo de 2025

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, la Sala de la Supervisión Regulatoria, ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes:

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES DE HECHO</b> .....	<b>3</b>
<b>PRIMERO. - Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador</b> .....	<b>3</b>
<b>SEGUNDO. - Incorporación de documentación</b> .....	<b>3</b>
<b>TERCERO. - Solicitud de información a la Subdirección de Estadísticas y Recursos Documentales</b> .....	<b>3</b>
<b>CUARTO. - Escrito de alegaciones</b> .....	<b>4</b>
<b>QUINTO. - Solicitud de información al Administrador de Sistemas</b> .....	<b>4</b>
<b>SEXTO. - Escrito de alegaciones complementario</b> .....	<b>4</b>
<b>SÉPTIMO. - Requerimientos de información</b> .....	<b>4</b>
<b>OCTAVO. - Propuesta de Resolución y Trámite de Audiencia</b> .....	<b>4</b>
<b>NOVENO. - Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución</b> .....	<b>5</b>
<b>DÉCIMO. - Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción</b> .....	<b>5</b>
<b>II. HECHOS PROBADOS</b> .....	<b>6</b>
<b>ÚNICO. AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL no empezaron a suministrar datos de sus abonados en el Sistema de Gestión de Datos de Abonados (SGDA) hasta septiembre de 2024</b> .....	<b>6</b>
<b>III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES</b> .....	<b>9</b>
<b>PRIMERO. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados para resolver el presente procedimiento sancionador</b> .....	<b>9</b>
<b>SEGUNDO. Sobre la ley aplicable al presente procedimiento</b> .....	<b>12</b>
<b>IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES</b> .....	<b>12</b>
<b>PRIMERO. Tipificación de los Hechos Probados</b> .....	<b>12</b>
<b>SEGUNDO. Culpabilidad en la comisión de la infracción</b> .....	<b>15</b>
<b>TERCERO. - Terminación del procedimiento y reducción de la sanción</b> .....	<b>16</b>
<b>RESUELVE</b> .....	<b>18</b>

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

### **PRIMERO. - Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador**

El 11 de julio de 2024 la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) acordó incoar un procedimiento administrativo sancionador contra AVATEL TELECOM S.A. (en adelante, AVATEL TELECOM) y AVATEL MÓVIL S.L.U. (en adelante, AVATEL MÓVIL) como presuntos responsables directos de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 106.14 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), consistente en el incumplimiento de la Resolución de 14 de marzo de 2013 por la que se aprueba la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados (folios 1 a 12 del expediente administrativo).

Mediante sendos escritos de 12 de julio de 2024 se notificó el citado acuerdo a AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL (folios 13 a 16).

### **SEGUNDO. - Incorporación de documentación**

Mediante escrito de 1 de agosto de 2024 se incorporó al expediente información relevante para la determinación de los hechos investigados en el presente procedimiento (folios 17 a 29). En particular, se incorporaron los escritos de 24 de julio de 2024 de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL mediante los cuales solicitan a la CNMC el alta en el Sistema de Gestión de Datos de Abonados (SGDA).

### **TERCERO. - Solicitud de información a la Subdirección de Estadísticas y Recursos Documentales**

Mediante escrito de 1 de agosto de 2024 se solicitó a la Subdirección de Estadísticas y Recursos Documentales información sobre los datos disponibles en la CNMC del número de líneas activas de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL comunicadas por dichos operadores a la CNMC durante los años 2020 a 2024 (folios 30 y 31).

En respuesta a dicha petición, con fecha 1 de octubre de 2024 se recibió la información solicitada (folios 76 y 77).

#### **CUARTO. - Escrito de alegaciones**

El 1 de agosto de 2024 AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL presentaron escrito conjunto de alegaciones al acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador (folios 35 a 73).

#### **QUINTO. - Solicitud de información al Administrador de Sistemas**

Con fecha 1 de octubre de 2024, la instructora solicitó informe al Administrador de Sistemas del SGDA de la CNMC respecto al estado del suministro de los datos de los abonados tanto de AVATEL TELECOM como de AVATEL MÓVIL en el SGDA (folios 74 y 75).

En respuesta a dicha petición, con fecha 8 de noviembre de 2024 se recibió la información solicitada (folios 78 a 82).

#### **SEXTO. - Escrito de alegaciones complementario**

El 13 de noviembre de 2024, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL presentaron conjuntamente un escrito de alegaciones complementario al presentado en fecha 1 de agosto de 2024 (folios 83 a 101).

#### **SÉPTIMO. - Requerimientos de información**

Con fecha 21 de enero de 2025, la instructora del presente procedimiento requirió a AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL que aclarasen determinadas circunstancias sobre los datos de sus abonados puestas de manifiesto en los escritos e informes anteriores (folios 105 a 108).

Dicho requerimiento fue contestado por ambos operadores, mediante escrito conjunto de fecha 30 de enero de 2025 (folios 109 a 244) y dos escritos individuales complementarios de 5 de marzo de 2025 (folios 245 a 272).

#### **OCTAVO. - Propuesta de Resolución y Trámite de Audiencia**

En la propuesta de resolución del procedimiento sancionador de fecha 15 de abril de 2025 (folios 273 a 299), el órgano instructor proponía resolver lo siguiente:

*“Primero. Que se declaren responsables directos a AVATEL TELECOM S.A. y AVATEL MÓVIL, S.L. de la comisión de sendas infracciones administrativas muy graves, tipificadas en el artículo 106.14 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistentes en el incumplimiento de la Resolución de 14 de marzo de 2013 por la que se aprueba la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados.*

*Segundo. Que se imponga a AVATEL TELECOM S.A. una sanción por importe de quinientos cuarenta mil (540.000) euros por la anterior conducta.*

*Tercero. Que se imponga a AVATEL MÓVIL S.L. una sanción por importe de seiscientos cincuenta mil (650.000) euros por la conducta mencionada en el resuelve primero.”*

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), en fecha 03 de abril de 2025 la CNMC puso a disposición de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL (folios 308 y 310) la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador (folios 273 a 299) junto a una relación de los documentos obrantes en el procedimiento tramitado (folios 301 a 307) a fin de que, si a su derecho interesaba, puedan obtener copia de los que estime convenientes y otorgándoles un plazo de un mes para formular las alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estime pertinentes. Asimismo, se les informó, según lo previsto en el artículo 85 de la LPAC, de la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad y de realizar el pago voluntario de la sanción propuesta (folios 297 a 298).

AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL han accedido a los contenidos de las citadas notificaciones de la propuesta de resolución, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.2 de la LPAC<sup>1</sup> en fecha 15 de abril de 2025, se consideran realizadas las notificaciones a todos los efectos legales. Sin embargo, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL no ha presentado alegaciones a la propuesta de resolución.

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

Finalizada la instrucción del procedimiento, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 88.7 y 89 de la LPAC, con fecha 15 de abril de 2025 la instructora ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el expediente administrativo instruido para su resolución (folio 312).

## **DÉCIMO. - Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción**

Con fecha 8 de mayo de 2025, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL remitieron escrito por el que reconocen expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción muy grave del artículo 106.14 de la LGTel en los términos de la propuesta de resolución y su voluntad de pagar anticipadamente las sanciones, por lo que solicitan la emisión del correspondiente modelo de ingresos no

---

<sup>1</sup> Artículo 43.2 de la LPAC: *“Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido”.*

tributarios acogiendo de esta forma a los descuentos previstos en el artículo 85 de la LPAC (folios 313 a 317).

Con fecha 09 de mayo de 2025 la CNMC puso a disposición de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL la carta de pago Modelo de Ingresos no Tributarios (069) correspondiente a la multa propuesta reducida en un 40%, notificándose la misma en fecha 12 de mayo de 2025 (folios 329 a 334).

Con fecha 12 de mayo de 2025 ha tenido entrada en el Registro electrónico de esta Comisión un escrito por el que AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL comunican haber realizado el pago de trescientos veinticuatro mil (324.000) euros y de trescientos noventa mil (390.000) euros, respectivamente, lo que supone los importes de las sanciones propuestas reducidas en un 40%. Asimismo, aportan sendos justificantes de los pagos efectuados mediante el modelo 069 como justificante del pago efectuado (folios 335 a 346).

## II. HECHOS PROBADOS

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

### **ÚNICO. AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL no empezaron a suministrar datos de sus abonados en el Sistema de Gestión de Datos de Abonados (SGDA) hasta septiembre de 2024**

#### **1.- Inscripción de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL en el registro de operadores de esta Comisión**

En virtud de los datos disponibles en esta Comisión e incorporados al expediente sancionador, **AVATEL TELECOM tendría que haber suministrado datos en el SGDA a partir de noviembre de 2022**, puesto que dicho operador figura inscrito en el Registro de Operadores desde 2018 para la prestación, entre otros, de:

- Los servicios de comunicaciones electrónicas de operador móvil virtual prestador de servicio (OMV PS), reventa del servicio telefónico fijo en acceso directo y reventa del servicio vocal nómada, desde el 13 de agosto de 2018<sup>2</sup>.
- El servicio telefónico fijo disponible al público, desde julio de 2020<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> De conformidad con la Resolución de la CNMC de fecha 13 de agosto de 2018 (expediente RO/DTSA/0808/18).

<sup>3</sup> De conformidad con la Resolución de la CNMC de fecha 8 de julio de 2020 (expediente RO/DTSA/0386/20).

Concretamente, AVATEL TELECOM tenía la obligación de suministrar datos en el SGDA a partir del mes de noviembre de 2022, momento en el que se ha acreditado que disponía de abonados propios. Así, el 14 de noviembre de 2022, se inscribió en el Registro Mercantil la fusión por absorción de 91 operadores (que contaban con sus respectivos abonados) adquiridos por AVATEL TELECOM (folios 39 a 49) y que, desde esa fecha, se convirtieron en abonados propios de AVATEL TELECOM.

Por su parte, **AVATEL MÓVIL** tendría que haber suministrado datos en el **SGDA a partir de octubre de 2021**, ya que este operador figura inscrito en el Registro de Operadores desde 2020 para la prestación, entre otros, de:

- Los servicios de comunicaciones electrónicas de operador móvil virtual (OMV) completo, desde mayo de 2020<sup>4</sup>.
- El servicio telefónico fijo disponible al público, desde noviembre de 2020<sup>5</sup>.

Asimismo, AVATEL MÓVIL dispone de varios bloques de numeración fija y móvil asignados por la CNMC en distintas resoluciones, desde 2020<sup>6</sup>. Y, específicamente, AVATEL MÓVIL tendría que haber suministrado datos de sus abonados en el Sistema de Gestión de Datos de Abonados (SGDA) a partir de octubre de 2021, considerando que el propio operador ha declarado expresamente que las primeras migraciones y altas de clientes de servicios móviles se produjeron en el cuarto trimestre de 2021 (folios 86 a 90).

Sin embargo, y como se indica a continuación, **hasta el 13 de septiembre de 2024, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL no empezaron a suministrar los datos de sus respectivos abonados a través del SGDA.**

## 2. Información del Sistema de Gestión de Datos de Abonados

En este sentido, en virtud de la información disponible en esta Comisión:

- AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL se dieron de alta en el SGDA con el perfil de operadores el 31 de julio de 2024<sup>7</sup> (folios 17 a 29 y 79).

---

<sup>4</sup> De conformidad con la Resolución de la CNMC, de fecha 1 de mayo de 2020 (expediente RO/DTSA/0256/20).

<sup>5</sup> De conformidad con la Resolución de la CNMC, de fecha 5 de noviembre de 2020 (expediente RO/DTSA/0712/20).

<sup>6</sup> Entre otras, Resoluciones de la CNMC de fechas 28 de julio de 2020 (expediente NUM/DTSA/3154/20), de 30 de abril de 2021 (expediente NUM/DTSA/3105/21), de 10 de mayo de 2022 (expediente NUM/DTSA/3087/22) y de 3 de junio de 2024 (NUM/DTSA/3087/24).

<sup>7</sup> Tras sendas solicitudes de alta de 24 de julio de 2024 (SGDA/DTSA/060/24 y SGDA/DTSA/061/24).

- Con fecha 13 de septiembre de 2024, se recibieron en el SGDA las primeras cargas de datos de los abonados de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL realizadas en el entorno de producción<sup>8</sup> (folios 79 y 80).
- Entre el 13 de septiembre y el 5 de noviembre de 2024, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL suministraron en el SGDA distintas cargas de datos de sus abonados<sup>9</sup> (folios 80 y 81).
- El desglose proporcionado por ambos operadores junto a su escrito de 30 de enero de 2025<sup>10</sup> muestra que, en septiembre de 2024, la cifra de números de teléfono y abonados de AVATEL TELECOM ascendía a **[CONFIDENCIAL]** abonados y la de AVATEL MÓVIL, a **[CONFIDENCIAL]** abonados (folio 243).
- Por otro lado, el 8 de noviembre de 2024 el administrador del sistema en la CNMC extrajo los datos disponibles de los dos operadores en el SGDA, con el siguiente resultado:
  - o Respecto de AVATEL TELECOM, a la fecha indicada permanecían activos en el SGDA **[CONFIDENCIAL]** abonados (folio 81).
  - o Respecto de AVATEL MÓVIL, a la fecha indicada permanecían activos **[CONFIDENCIAL]** abonados (folio 81).

De forma adicional a las anteriores comprobaciones, se ha analizado como los operadores investigados han actualizado los datos de sus abonados en el SGDA en meses posteriores, para verificar cuál ha sido la periodicidad en el suministro de los datos aportados y determinar el momento final de la comisión de la infracción. Así:

- Según la información reportada por los operadores en sus alegaciones, a fecha 23 de enero de 2025, AVATEL TELECOM contaba con **[CONFIDENCIAL]** abonados, y AVATEL MÓVIL, con **[CONFIDENCIAL]** abonados (folio 243).

---

<sup>8</sup> Tras una primera carga de Avatel Telecom de 12 de septiembre de 2024 que fue rechazada por el SGDA por errores en el fichero suministrado.

<sup>9</sup> 16 cargas de archivos de Avatel Telecom y 17 cargas de archivos de Avatel Móvil.

<sup>10</sup> Este último en respuesta al requerimiento de información de la instructora de 21 de enero de 2025.

- Conforme a la última información consultada en el SGDA, a fecha 8 de abril de 2025, AVATEL TELECOM mantenía en el SGDA un total de **[CONFIDENCIAL]** abonados, y AVATEL MÓVIL, **[CONFIDENCIAL]** abonados.

Del análisis de los datos anteriores, se aprecia que las cifras indicadas por ambos operadores y los datos que figuraban en el SGDA en las fechas indicadas son bastante similares<sup>11</sup>.

### 3. Conclusiones

En definitiva, **de toda la información obtenida y analizada durante la instrucción del presente procedimiento sancionador**, se considera acreditado que AVATEL TELECOM tendría que haber suministrado datos al SGDA a partir de noviembre de 2022. Por su parte, AVATEL MÓVIL tendría que haber iniciado el suministro de datos por lo menos a partir de octubre de 2021.

Por otro lado, se considera acreditado que AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL no empezaron a suministrar en el SGDA los datos de sus abonados hasta el 13 de septiembre de 2024, fecha en la que ambos operadores empezaron a realizar cargas de ficheros. A partir de esa fecha, se ha comprobado que las dos empresas han actualizado sus datos en distintos momentos posteriores, hasta abril de 2025.

Esto permite concluir que AVATEL TELECOM no proporcionó los datos de abonado entre noviembre de 2022 y septiembre de 2024, y AVATEL MÓVIL no los proporcionó entre octubre de 2021 y septiembre de 2024.

## III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES

### **PRIMERO. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados 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

---

<sup>11</sup> Existen algunas fluctuaciones en las cifras debidas a la propia naturaleza del SGDA, que es una base de datos dinámica cuya información se modifica en función de las altas y bajas de los abonados registradas en cada momento analizado (las cifras no son todas del mismo día y mes).

(en adelante, LCNMC), corresponde a la CNMC “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003[12], de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo*”.

El artículo 100.2.q) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), atribuye a la CNMC la competencia para “*suministrar gratuitamente a las entidades mencionadas en el artículo 72, los datos sobre números de abonados que le faciliten los operadores de comunicaciones electrónicas, así como imponer obligaciones y condiciones a las empresas que controlan el acceso a los usuarios finales para que éstos puedan acceder a los servicios de información sobre números de abonados*”.

Por su parte, el artículo 72.2 de la LGTel establece que:

*“los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración habrán de dar curso a todas las solicitudes razonables de suministro de información pertinente para la prestación de los servicios de información sobre números de abonados y guías accesibles al público, en un formato acordado y en unas condiciones equitativas, objetivas, orientadas en función de los costes y no discriminatorias, estando sometidos el suministro de la citada información y su posterior utilización a la presente ley y su normativa de desarrollo”.*

Asimismo, el último párrafo del artículo 72.2 de la LGTel prevé que:

*“el suministro de los datos por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las entidades previstas en las letras a), b), c) y d), se realizará de conformidad con las condiciones que se establezcan mediante real decreto y de acuerdo con el procedimiento para el suministro y recepción de la información que, en su caso, pueda fijar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia mediante circular”.*

En ejercicio de estas competencias, la CNMC suministra los datos previamente facilitados por los operadores a las entidades previstas en la LGTel<sup>13</sup>, según el procedimiento establecido en la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados (Circular 1/2013)<sup>14</sup>. La conformidad a Derecho de la citada Circular 1/2013 ha sido declarada por las Sentencias de la Audiencia Nacional firmes de 20 de marzo de 2014 (recurso 354/2013) y 30 de marzo de 2015 (recurso 357/2013).

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

<sup>13</sup> En concreto, el artículo 72.2 de la LGTel menciona en sus letras a), b), c) y d) a las entidades que elaboran guías telefónicas de abonados, las que prestan el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, las que prestan los servicios de llamadas de emergencia y los agentes facultados para realizar las interceptaciones legales.

<sup>14</sup> Aprobada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) mediante Resolución de fecha 14 de marzo de 2013 y publicada en el B.O.E. (núm. 99) de fecha 25 de abril de 2013.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 114 de la LGTel, así como los artículos 6.5 y 29 de la LCNMC, la CNMC tiene atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por la LGTel. En particular, el artículo 114.1 de la citada Ley establece que la potestad 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”.*

A estos efectos, la LGTel, en su artículo 106.14, contempla como infracción muy grave:

*“El incumplimiento de las resoluciones firmes en vía administrativa o de las medidas cautelares a que se refieren los artículos 111 y 112 dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas, con excepción de las que se lleven a cabo en el procedimiento arbitral previo sometimiento voluntario de las partes.”*

En aplicación de los preceptos citados y de conformidad con el artículo 114.1 de la LGTel, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver sobre la comisión de dicho tipo infractor.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por otra parte, según lo previsto en el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y lo establecido en el apartado 2 del artículo 29 de la LCNMC, *“[p]ara el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”.*

De esta manera, la instrucción de los procedimientos sancionadores, de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.b) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA), habiendo sido la instructora nombrada a través del acuerdo de incoación del presente expediente -Antecedente Primero-.

## **SEGUNDO. Sobre la ley aplicable al presente procedimiento**

En cuanto a las normas aplicables al procedimiento, resultan de aplicación los artículos 2 y 12 de la LCNMC y 114.1 a) de la LGTel. En aplicación del referido artículo 2, resulta de aplicación la precitada LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

## **IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES**

### **PRIMERO. Tipificación de los Hechos Probados**

En virtud de lo establecido en el artículo 27 de la LRJSP, que consagra el principio de tipicidad, es necesario analizar si de las conductas de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL puede inferirse que han existido sendos incumplimientos de sus obligaciones de suministro de los datos de sus abonados contempladas en la Resolución de fecha 14 de marzo de 2013, por la que se aprueba la Circular 1/2013.

Conforme a la regulación analizada en el Fundamento Jurídico anterior, los operadores prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración deben suministrar a la Comisión (i) los datos de todos sus abonados a dicho servicio, para que se puedan poner a disposición de las entidades habilitadas como servicios de emergencia y agentes facultados, y (ii) los datos de aquellos abonados que hayan otorgado su consentimiento para que sus datos se utilicen en la elaboración de guías telefónicas y en la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

### **1. La Circular 1/2013**

En cumplimiento de una ley general de telecomunicaciones anterior, mediante Resolución de fecha 14 de marzo de 2013, la CMT aprobó la Circular 1/2013. La Circular 1/2013 modificó el procedimiento establecido en la anterior Circular 2/2003<sup>15</sup>, introduciendo un nuevo Sistema de Gestión de Datos de Abonados (en adelante, SGDA) en sustitución de la anterior plataforma de intercambio de información con el objeto de optimizar el suministro y recepción de los datos de los abonados.

---

<sup>15</sup> Circular 2/2003, de 26 de septiembre, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre el procedimiento de suministro de datos de los abonados.

De conformidad con el plazo previsto en la disposición transitoria única de la Circular 1/2013 y modificado por la Circular 5/2014, de 30 de julio, de la CNMC<sup>16</sup>, el nuevo SGDA entraría en funcionamiento a partir del día 26 de octubre de 2015.

Una vez completadas las fases de pruebas e integración para la migración al nuevo SGDA por parte de los principales operadores obligados y entidades previamente habilitadas en el anterior sistema, se procedió a la validación del SGDA y a su puesta en producción definitiva durante el mes de abril de 2016.

Tal como establece el artículo 72.2 de la LGTel y recoge el apartado Segundo de la Circular 1/2013, los operadores que proporcionen a sus abonados números incluidos en el Plan nacional de numeración telefónica (PNNT) deben suministrar a esta Comisión, mediante su conexión vía electrónica al SGDA, los datos de todos sus abonados, de acuerdo con el procedimiento técnico y las especificaciones definidas en los Anexos I y IV de la Circular 1/2013.

Por su parte, las entidades habilitadas a las que se refiere el apartado Cuarto de la Circular 1/2013, que hayan sido autorizadas por la CNMC para obtener los datos de los abonados, podrán acceder vía electrónica al SGDA, descargando los ficheros generados por el mismo de manera automática, atendiendo al servicio para el que estén habilitados (guías, consultas y/o emergencias, etc.) y a su ámbito territorial (fichero nacional y/o fichero(s) territorial(es)), de conformidad con lo establecido en los Anexos II, III y IV de la citada Circular.

En consecuencia, la normativa aplicable y la Circular 1/2013 establecen claramente las obligaciones de los operadores a facilitar a la Comisión la información sobre los datos de sus respectivos abonados, si dichos operadores -como Avatel Telecom y Avatel Móvil- proporcionan números incluidos en el PNNT a sus abonados o disponen de clientes con números de teléfono portados.

## **2. Conducta imputada a AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL y tipo infractor**

Pues bien, como ha quedado puesto de manifiesto en los Hechos Probados, tanto AVATEL TELECOM como AVATEL MÓVIL no iniciaron el suministro de los datos de sus abonados a través del SGDA hasta el día 13 de septiembre de 2024, a pesar de que ambos operadores figuraban inscritos en el Registro de Operadores y tenían abonados con numeración telefónica con anterioridad a dicha fecha. Así, en los Hechos Probados se ha concluido que AVATEL TELECOM no proporcionó los datos de abonado entre noviembre de 2022 y

---

<sup>16</sup> Que amplió en 12 meses adicionales el plazo de 18 meses previsto inicialmente para la puesta en funcionamiento del actual SGDA.

septiembre de 2024 y AVATEL MÓVIL no los proporcionó entre octubre de 2021 y septiembre de 2024.

Sin perjuicio de que las empresas han de conocer el régimen jurídico aplicable al ejercicio de sus actividades, las obligaciones de suministro de información al SGDA -como otras obligaciones aplicables- son expresamente señaladas a los operadores cuando se inscriben en el Registro de Operadores. Así se le indicó a cada uno de los operadores, por ejemplo, en las Resoluciones de 8 de julio de 2020 (exp. RO/DTSA/0386/20) y de 19 de mayo de 2020 (exp. RO/DTSA/0256/20):

*“Por último, deberá facilitar los datos de sus abonados de conformidad con el artículo 49 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, el artículo 68, apartado 2, del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril y la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo. Dicho suministro se realizará de acuerdo al procedimiento y las condiciones establecidas en la Circular 2/2003 de 26 de septiembre, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre el procedimiento de suministro de datos de los abonados para la prestación de servicios de directorio en competencia, modificada por la Circular 5/2014, de 30 de julio.”<sup>17</sup>*

Para completar el suministro de los datos, de conformidad con el apartado Segundo de la Circular 1/2013, AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL deben conectarse electrónicamente al Sistema SGDA, siguiendo el procedimiento técnico y las especificaciones definidas en los Anexos I y IV de la Circular 1/2013.

En virtud de los apartados Tercero y Octavo de la citada Circular, la primera vez que AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL suministrasen información en el SGDA, deberían incluir los datos de la totalidad de sus abonados, así como actualizarlos en un plazo máximo de 10 días desde el conocimiento de la modificación del dato del abonado por parte del operador.

En definitiva, se ha constatado el incumplimiento por parte de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL de sus obligaciones de suministro de datos de sus abonados a las entidades habilitadas a través del SGDA y se concluye que ambos operadores han incurrido en una infracción de la Resolución de 14 de marzo de 2013, por la que se aprueba la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados para la prestación de servicios de guías, consulta telefónica sobre números de abonado y emergencias, desde el mes de noviembre de 2022 hasta septiembre de 2024 por parte de AVATEL TELECOM, y desde octubre de 2021 hasta septiembre de 2024 por parte de AVATEL MÓVIL.

---

<sup>17</sup> Resuelve Tercero y Anexo II de la Resolución de 8 de julio de 2020. En términos similares, ver el Resuelve Cuarto y Anexo II de la Resolución de 13 de agosto de 2018 (expediente RO/DTSA/0808/18).

En consecuencia, concurre el elemento de tipicidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la LRJSP, debiendo ser la conducta analizada calificada como infracción muy grave, al amparo del artículo 106.14 de la LGTel, referido al incumplimiento de las resoluciones firmes en vía administrativa dictadas por la CNMC:

*“14. El incumplimiento de las resoluciones firmes en vía administrativa (...) dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas, (...).”*

Siendo la Circular 1/2013 de constante referencia una resolución de la CNMC dictada al amparo de sus competencias de regulación sectorial (artículo 30 de la LCNMC, y artículos 72 y 100.2.q de la LGTel).

En el Fundamento Sexto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de julio de 2021 (recurso 1817/2019) se reconoce la existencia de tipicidad en una infracción de la LGTel relacionada con el sistema SGDA:

*“Adicionalmente hemos comprobado, y venimos a aportar, las fechas en las que Telefónica suministró al sistema SGDA las bajas de los Clientes con anterioridad a la carga extraordinaria de totales practicada en mayo. (...) En resumen, ha quedado acreditada la conducta constitutiva del tipo infractor por el que se ha sancionado a la recurrente.”*

## **SEGUNDO. Culpabilidad en la comisión de la infracción**

De conformidad con la jurisprudencia recaída en materia de Derecho Administrativo Sancionador<sup>18</sup>, 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 sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.”*

Como se desprende del precepto anterior, en el cumplimiento de las obligaciones que han de cumplir los operadores ha de ponerse aquella diligencia que resulte exigible en función de la propia naturaleza de éstas y de las circunstancias de

---

<sup>18</sup> Por todas, sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2017 (recurso contencioso-administrativo núm. 144/2016) o sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 22 de noviembre de 2004 (recurso contencioso-administrativo núm. 174/2002).

las personas, el tiempo y el lugar. 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. En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos.

Cabe concluir que, a la luz de todos los actos de instrucción llevados a cabo, las conductas tipificadas como infracciones graves son imputables tanto a AVATEL TELECOM como a AVATEL MÓVIL a título de culpa, al concurrir el elemento de culpabilidad y no haber quedado probado el elemento volitivo de cometer dichas infracciones.

Además, ambos operadores han reconocido expresamente su responsabilidad en el escrito de 08 de mayo de 2025 remitido a esta Comisión (folios 313 a 317).

La anterior conclusión no se ve afectada por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad de las empresas investigadas.

En el Fundamento Séptimo de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de julio de 2021 (recurso 1817/2019) se admite la aplicación de la responsabilidad a título de culpa por parte de la CNMC en una infracción de la LGTel relacionada con el sistema SGDA:

*“La Administración excluye el dolo, pero concluye en “una falta de diligencia inexcusable” por no haber detectado que seguía facilitando datos de abonados sin actualizar su situación, ni comunicar su baja en el SGDA, y por eso se considera que concurre el elemento culposo. A la vista de los datos afectados y de las circunstancias expuestas en el fundamento jurídico anterior, no puede considerarse que Telefónica haya cumplido el deber de cuidado que en esta materia le impone el ordenamiento jurídico, no estando justificado dicho incumplimiento por ninguna de las razones aducidas en el expediente administrativo en el escrito de alegaciones de abril de 2016 al que hace referencia expresa el escrito de demanda.*

*La Sala no comparte la apreciación de la actora de que nos encontramos “ ante un mero error testimonial en la comunicación de determinados de datos (en volumen del 0,11% respecto del total), que de ninguna manera puede constituirse en inobservancia de las obligaciones de Telefónica, o falta del deber de cuidado que le es exigible o “falta de diligencia inexcusable”.*

*Como concluyó la CNMC la cantidad porcentual es baja, pero cuantitativamente se trata de los datos de casi 35.000 abonados.”*

## **TERCERO. - Terminación del procedimiento y reducción de la sanción**

En la propuesta de resolución mencionada (folio 298), se proponía la imposición a AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL de las siguientes sanciones:

*“Segundo. - Que se imponga a AVATEL TELECOM S.A. una sanción por importe de quinientos cuarenta mil (540.000) euros por la anterior conducta.*

*Tercero. - Que se imponga a AVATEL MÓVIL S.L. una sanción por importe de seiscientos cincuenta mil (650.000) euros por la conducta mencionada en el resuelve primero.”*

En el Fundamento Jurídico Material Tercero, apartado 4, de la misma propuesta de resolución (folios 297 a 298) se aludía al hecho de que AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL, como responsables de la infracción, podían reconocer voluntariamente su responsabilidad, en los términos establecidos en el artículo 85, y así se ha producido en su escrito fechado el día 08 de mayo de 2025, presentado en el Registro de la CNMC en la misma fecha (folios 318 a 322).

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 minoración del 40% sobre los importes de las sanciones propuestas de 540.000 euros y 650.000 euros, reduciéndose éstas hasta los importes totales de 324.000 euros y 390.000 euros, respectivamente.

Asimismo, de acuerdo con el precitado segundo apartado del artículo 85 LPAC, 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.

En este sentido, y como consta en el Antecedente de Hecho Décimo Quinto, en fecha 12 de mayo de 2025 AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL han comunicado haber realizado el pago de trescientos veinticuatro mil (324.000) euros y de trescientos noventa mil (390.000) euros, respectivamente, lo que supone los importes de las sanciones propuestas reducidas en un 40%. Asimismo, aportan sendos justificantes de los pagos efectuados mediante el modelo 069 como justificante del pago efectuado (folios 335 a 346).

Tal y como se expone en el Antecedente de Hecho Décimo, al haberse reconocido expresamente la responsabilidad en la comisión de la infracción por parte de AVATEL TELECOM y AVATEL MÓVIL, y haberse asimismo realizado el ingreso de los importes de las sanciones propuestas, según se indicaba en la propuesta de resolución, ello determina la aplicación de las reducciones antes señaladas en las cuantías de las multas, y asimismo implica la terminación del procedimiento, de acuerdo con el apartado 2 del 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 Octavo de la presente resolución, en la que se considera acreditada la responsabilidad infractora de AVATEL TELECOM S.A. y AVATEL MÓVIL, S.L.U. en la comisión de sendas infracciones administrativas muy graves, tipificadas en el artículo 106.14 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistentes en el incumplimiento de la Resolución de 14 de marzo de 2013 por la que se aprueba la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados, y se propone imponer sanciones pecuniarias a las entidades AVATEL TELECOM S.A. y AVATEL MÓVIL S.L.U.

**SEGUNDO.-** Aprobar las dos reducciones del 20% sobre el importe de las sanciones de quinientos cuarenta mil (540.000) euros y de seiscientos cincuenta mil (650.000) euros a las que se refiere el Antecedente de Hecho Octavo, 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 las sanciones en un 40% a las cuantías de trescientos veinticuatro mil (324.000) euros y de trescientos noventa mil (390.000) euros, sumas que ya han sido abonadas por las entidades AVATEL TELECOM S.A. y AVATEL MÓVIL S.L.U., respectivamente, según consta en el Antecedente de Hecho Décimo.

**TERCERO. -** Declarar que la efectividad de las reducciones de las sanciones queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción

o recurso en vía administrativa contra dichas sanciones, 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 a los interesados:

AVATEL TELECOM S.A.

AVATEL MÓVIL 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.

***El presente documento está firmado electrónicamente por Miguel Bordiu García-Ovies, Secretario del Consejo, con el Visto Bueno del Presidente de la Sala, Ángel García Castillejo.***