

## **RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A FLONDUEX S.L.U. POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DETERMINANTES DE LA ATRIBUCIÓN Y EL OTORGAMIENTO DE LOS DERECHOS DE USO DEL NÚMERO 11890**

(SNC/DTSA/081/24)

### **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. - Expediente IFP/DTSA/002/23</b> .....	<b>3</b>
<b>SEGUNDO. - Acuerdo de incoación del procedimiento sancionador</b> .....	<b>4</b>
<b>TERCERO. – Orden de Inspección</b> .....	<b>4</b>
<b>CUARTO. – Requerimiento de información a FLONDUEX</b> .....	<b>5</b>
<b>QUINTO. – Solicitud de información a la SETID</b> .....	<b>5</b>
<b>SEXTO. – Requerimiento de información a DIALOGA</b> .....	<b>5</b>
<b>SÉPTIMO. – Acuerdo de incorporación de información al procedimiento</b> .....	<b>6</b>
<b>OCTAVO. - Propuesta de Resolución y Trámite de Audiencia</b> .....	<b>6</b>
<b>NOVENO. - Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al</b> <b>órgano competente para su resolución</b> .....	<b>7</b>
<b>DÉCIMO.- Informe de la Sala de Competencia</b> .....	<b>7</b>
<b>II. HECHOS PROBADOS</b> .....	<b>7</b>
<b>ÚNICO. Los días 11 y 18 de octubre de 2023 FLONDUEX no prestó el</b> <b>servicio de consulta sobre números de abonado y se detectaron</b> <b>tiempos de espera injustificados en ciertas llamadas al número</b> <b>11890</b> .....	<b>8</b>
<b>III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES</b> .....	<b>12</b>
<b>Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los</b> <b>Mercados y la Competencia para resolver el presente procedimiento</b> <b>sancionador</b> .....	<b>12</b>
<b>Segundo. Sobre la ley aplicable al presente procedimiento</b> .....	<b>13</b>
<b>IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES</b> .....	<b>13</b>
<b>Primero. Tipificación de los Hechos Probados</b> .....	<b>13</b>
<b>Segundo. Culpabilidad en la comisión de la infracción</b> .....	<b>18</b>
<b>Tercero. Cuantificación de la sanción aplicable</b> .....	<b>20</b>
<b>RESUELVE</b> .....	<b>25</b>

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO. - Expediente IFP/DTSA/002/23

En el periodo comprendido entre los días 12 de diciembre de 2022 y 21 de agosto de 2023 se recibieron en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) varios escritos de denuncias formuladas ante este organismo por particulares, o facilitados por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (en adelante, SETID) - dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública-, organismos de Consumo de la Administración pública autonómica, la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU) y la Federación de Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (en adelante, FACUA), contra ciertos operadores asignatarios de numeración 118AB.

En particular, mediante escritos de 30 de noviembre de 2022<sup>1</sup> y 7 de febrero de 2023, varios particulares denunciaron al operador asignatario del número 11890, FLONDUEX, S.L.U. (en adelante, FLONDUEX)<sup>2</sup> por no prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (en adelante, SCTNA) y dilatar cada una de las llamadas efectuadas a dicho número (folios 32 al 52 y 66 al 72 del expediente administrativo).

Mediante escritos de 31 de enero y 27 de febrero de 2023, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) contestó a los denunciantes citados, informando de la apertura de un periodo de información previa (expediente número IFP/DTSA/002/23), de las competencias ejercidas por la CNMC, y de las actuaciones que podían llevar a cabo éstos en relación con aquellos aspectos que no son competencia de la CNMC (folios 218 al 221).

En las mismas fechas también se dio traslado de las denuncias a la SETID para que, en virtud de sus competencias, llevara a cabo las actuaciones que considerara oportunas (folios 222 al 226).

Con fecha 9 de octubre de 2023, la DTSA acordó la realización de una inspección telefónica para comprobar el uso del número corto, 11890, así como de otros 118AB (folios 621 y 622). En particular, la inspección consistió en la

---

<sup>1</sup> Esta denuncia y la documentación obrante en la IFP/DTSA/040/22 fueron incorporados al expediente de información previa núm. IFP/DTSA/002/23 mediante escrito de 10 de febrero de 2023.

<sup>2</sup> Mediante Resolución de la CNMC de 8 de junio de 2022 se inscribió a FlondueX en el Registro de Operadores para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio telefónico disponible al público (RO/DTSA/0407/22). Posteriormente, mediante Resolución de la CNMC de 14 de julio de 2022, se asignó a la empresa el número 11890 (NUM/DTSA/3225/22).

comprobación del servicio prestado a través del 11890, mediante la realización de llamadas telefónicas, para comprobar los hechos denunciados presuntamente acaecidos los días 12 de diciembre de 2022 y 21 de agosto de 2023.

En fecha 22 de diciembre de 2023, la inspectora procedió a levantar acta de la inspección practicada los días 11 y 18 de octubre del mismo año, incorporando las llamadas telefónicas efectuadas y que fueron almacenadas en soporte digital (folios 673 al 679 y 720 al 730).

Mediante escrito de la DTSA de 30 de mayo de 2024, se declaró la confidencialidad de los datos personales contenidos en los distintos escritos de denuncia y anexos, y en los escritos de contestación de la DTSA a los denunciados referidos anteriormente. Asimismo, se declaró confidencial la información contenida en el Acta de inspección de 22 de diciembre de 2023, así como en los archivos sonoros adjuntos, excepto para la empresa inspeccionada en lo relativo a los datos que conciernen a la misma (folios 736 al 744).

## **SEGUNDO. - Acuerdo de incoación del procedimiento sancionador**

El 24 de julio de 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra FLONDUEX como presunto responsable directo de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), consistente en el incumplimiento de las condiciones establecidas en los planes nacionales de numeración o sus disposiciones de desarrollo o en las atribuciones y asignaciones de los derechos de uso de los recursos de numeración, por el presunto incumplimiento de tales condiciones en relación con el recurso de numeración 11890 (folios 746 al 756).

Mediante escrito de 5 de agosto de 2024 se notificó el citado acuerdo a FLONDUEX<sup>3</sup> (folio 757).

## **TERCERO. – Orden de Inspección**

El 26 de septiembre de 2024, se acordó la realización de una inspección telefónica para comprobar el uso que se estaba realizando del número 11890, concretamente de si se prestaba el SCTNA de conformidad con las condiciones

---

<sup>3</sup> La notificación se entendió rechazada por transcurrir más de diez días naturales desde la puesta a disposición el día 26 de julio de 2024, sin acceder a la notificación a través de la Sede Electrónica de la CNMC (art. 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) (folio 758).

reguladas en la 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 -Orden CTE/711/2002- (folio 759).

El 18 de diciembre de 2024 la inspectora levantó acta de la inspección practicada los días 2 y 8 de octubre del mismo año, incorporando el contenido de las llamadas telefónicas efectuadas y almacenadas en soporte digital (folios 773 al 779).

#### **CUARTO. – Requerimiento de información a FLONDUEX**

Mediante escrito de fecha 14 de octubre de 2024 se requirió a FLONDUEX determinada información relativa a la prestación del SCTNA a través del número 11890 (folios 760 y 761). Dicho escrito fue debidamente notificado el 25 de octubre de 2024<sup>4</sup> (folio 762).

FLONDUEX no contestó al requerimiento de información.

#### **QUINTO. – Solicitud de información a la SETID**

Mediante escrito de la DTSA de 14 de octubre de 2024 se requirió información a la SETID, relativa a que se informase y facilitase a este organismo -en caso de existir- copia de las comunicaciones de bloqueo y retención de pagos por el tráfico generado hacia el número corto 11890, presentadas por los operadores ante dicha Secretaría de Estado, en virtud del Real Decreto 381/20105, 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 (folios 764 y 765).

Con fecha 21 de octubre de 2024, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de contestación de la SETID comunicando que el número 11890 no había sido objeto de actuaciones de bloqueo de tráfico y retención de pagos durante el año 2024 por parte de los operadores (folios 768 al 772).

#### **SEXTO. – Requerimiento de información a DIALOGA**

Por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, mediante escrito de fecha 24 de febrero de 2025 la instructora requirió determinada información a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (en adelante, Dialoga), por tener suscrito un contrato con FLONDUEX para la prestación del servicio de tránsito de llamadas al servicio de información sobre números de abonados

---

<sup>4</sup> La notificación se entendió rechazada por transcurrir más de diez días naturales desde la puesta a disposición el día 14 de octubre de 2024, sin acceder a la notificación a través de la Sede Electrónica de la CNMC (folio 763).

11890<sup>5</sup>. El citado escrito fue debidamente notificado el 7 de marzo de 2025<sup>6</sup> (folios 780 y 781).

El operador no contestó al requerimiento.

## **SÉPTIMO. – Acuerdo de incorporación de información al procedimiento**

Mediante Acuerdo de la DTSA de 24 de marzo de 2025 se resolvió la incorporación al expediente de información expedida por los Registradores de España, en el que señala que no constan depositadas en el Registro Mercantil de Barcelona las cuentas anuales de la sociedad FLONDUEX S.L.U.

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

En la propuesta de resolución del procedimiento sancionador el órgano instructor proponía resolver lo siguiente:

*Primero. Que se declare responsable directa a la entidad FLONDUEX, S.L.U. de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y del otorgamiento de los derechos de uso del recurso de numeración 11890.*

*Segundo. Que se imponga a FLONDUEX, S.L.U. una sanción por importe de doce mil (12.000) euros.*

*Tercero. Que se prohíba a FLONDUEX, S.L.U. el uso del número 11890 por un periodo de seis meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución.*

*Cuarto. FLONDUEX, S.L.U. deberá satisfacer la tasa de numeración por el número 11890 de los ejercicios 2024 y 2025 y la tasa general de operadores de los últimos ejercicios, en caso procedente, tras la presentación de la declaración de ingresos brutos de explotación.*

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 FLONDUEX (folio 857) la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador (folios 834 a 856) junto a una relación de los documentos obrantes en el procedimiento tramitado (folios 794 a 833) a fin de que, si a su derecho interesaba, pueda obtener copia de los que estime convenientes y otorgándole un plazo de un mes para para formular las alegaciones y presentar los

<sup>5</sup> Contrato presentado por FLONDUEX en el expediente con referencia NUM/DTSA/3225/22.

<sup>6</sup> La notificación se entendió rechazada por transcurrir más de diez días naturales desde la puesta a disposición el día 20 de febrero de 2025 (folio 783).

documentos e informaciones que estime pertinentes. Asimismo, se le 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 (folio 793).

FLONDUEX no ha accedido a la citada notificación de la propuesta de resolución, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 41.5 y 43.2 de la LPAC<sup>7</sup> en fecha 14 de abril de 2025 la misma se tuvo por notificada y rechazada (folio 858).

FLONDUEX 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 03 de abril de 2025 la instructora ha remitido a la Secretaría General del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el expediente administrativo instruido para su resolución (folio 859).

## **DÉCIMO.- Informe de la Sala de Competencia**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (en adelante, Estatuto Orgánico de la CNMC), la Sala de Competencia de la CNMC ha acordado informar favorablemente el presente procedimiento.

## **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:

---

<sup>7</sup> Artículo 41.5 de la LPAC: *"Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento"*.

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"*.

## **ÚNICO. Los días 11 y 18 de octubre de 2023 FLONDUEX no prestó el servicio de consulta sobre números de abonado y se detectaron tiempos de espera injustificados en ciertas llamadas al número 11890**

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

### **1) Escritos de denuncias de 30 de noviembre de 2022 y 7 de febrero de 2023 (folios 32 al 52 y 66 al 72)**

Ambas denuncias fueron interpuestas por particulares los días 30 de noviembre de 2022 y 7 de febrero de 2023. Ambos denunciantes afirmaron que a través del número 11890 el operador no prestó el servicio de consulta sobre números de abonada y mantuvieron al usuario en espera hasta finalizar cada una de las llamadas. Cada denunciante adjuntó a su escrito la factura telefónica de su operador de acceso al servicio telefónico.

De lo anterior, sin embargo, no puede deducirse la no prestación del servicio de consulta sobre números de abonado ni la dilación o tiempo de espera elevado denunciado en la prestación del servicio por parte del asignatario del número 11890, al no disponerse de las grabaciones telefónicas.

### **2) Acta de inspección de 22 de diciembre de 2023 (folios 666 al 679 y 720 al 730)**

Los días 11 y 18 de octubre de 2023 la inspectora<sup>8</sup> efectuó cinco llamadas telefónicas al número 11890<sup>9</sup>. El detalle de las grabaciones de las llamadas en las que se perciben irregularidades es el siguiente.

La primera llamada se efectuó a las 14:31 horas del día 11 de octubre de 2023 y tuvo una duración de 8 minutos y 8 segundos. La inspectora solicitó el número de teléfono de la empresa Leroy Merlín de Badalona. El detalle de la grabación de la llamada en la que se detectan las irregularidades es el siguiente:

---

<sup>8</sup> Inspección llevada a cabo en el seno del expediente de información previa IFP/DTSA/002/23, en cumplimiento de la orden de inspección de 9 de octubre de 2023 (ver Antecedente Primero).

<sup>9</sup> En todas ellas se escucha una locución informativa que señala: “*Esta llamada es de 0 euros por establecimiento de llamada, precio máximo por minuto de 3 con 0,3 euros impuestos incluidos. La duración máxima de la llamada es de 10 minutos. Servicio de consulta telefónica prestado por Flonduex Sociedad Limitada, calle Marina 16, 08005 Barcelona*”.

**“SPEAKER 01 – 0:01:21:** *¡Ah, vale, vale! No te había entendido, Leroy Merlín, vale. Un segundito.*

*LA LLAMADA PERMANECE EN ESPERA EN SILENCIO* [duración de 1 minuto y dos segundos]

**SPEAKER 01 – 0:02:23:** *Mire, tengo... tengo varios.* [el agente facilita varios números telefónicos].

A continuación, tras facilitar el agente varios números telefónicos, la inspectora solicita la progresión de la llamada hacia una de las numeraciones facilitadas. El detalle de la grabación de la llamada es el siguiente:

**“SPEAKER 01 – 0:04:30:** *Vale.*

*LA LLAMADA PERMANECE EN ESPERA CON VOCES DE FONDO* [duración 3 minutos y 38 segundos].

**SPEAKER 02 - 0:07:45:** *Sigo aquí esperando.*

**0:08:08: LA INSPECTORA FINALIZA LA LLAMADA”**

La segunda llamada se inició el mismo día a las 14:40 horas, y tuvo una duración de 5 minutos y 15 segundos. El detalle de la grabación de la llamada es el siguiente:

**SPEAKER 01 - 0:00:41:** *¿Hola?*

**SPEAKER 02:** *¡Hola!*

**SPEAKER 01:** *Sí, dígame, ¿en qué le puedo ayudar?*

**SPEAKER 02 - 0:00:45:** *Mira, es que he estado hablando con un compañero tuyo (...) y me ha dejado ahí, le he colgado la llamada y es que le he pedido el número de teléfono del Leroy Merlín de Badalona. Me ha dicho, (...) que me lo pasaba y me he quedado colgada.*

**SPEAKER 01 - 0:01:01:** *Disculpe, me dice usted que se ha comunicado con nosotros.*

**SPEAKER 02:** *Sí.*

**SPEAKER 01:** *¿Y que un compañero le atendió?*

**SPEAKER 02:** *Sí.*

- SPEAKER 01:** *¿Sobre un crédito?*
- SPEAKER 02 - 0:01:10:** *¡Nooo! Es sobre el teléfono del Leroy Merlín de Badalona.*
- SPEAKER 01 - 0:01:16:** *Ah, permita. Vale, pues permita.*
- SPEAKER 02:** *Me ha dejado colgada y no me ha pasado la llamada.*
- SPEAKER 01** *Pues permítame un momento, por favor, sí?. Un momento, no se retire usted, un momento.*
- 0:01:28:** *LA LLAMADA PERMANECE EN ESPERA CON HILO MUSICAL [duración de 3 minutos y 32 segundos]*
- 0:05:15:** *LA INSPECTORA FINALIZA LA LLAMADA.*

La tercera llamada se inició el mismo día a las 14:48 horas, y tuvo una duración de 5 minutos y 15 segundos. La inspectora solicitó el número de teléfono de la empresa Ikea de Badalona. El detalle de la grabación de la llamada es el siguiente:

- “SPEAKER 01:** *Vale, dame un momento, por favor, vale, un segundo.*
- SPEAKER 02:** *Vale.*
- 0:00:56:** *LA LLAMADA PERMANECE EN ESPERA CON HILO MUSICAL [duración de 4 minutos y 43 segundos].*
- 0:05:13:** *LA INSPECTORA FINALIZA LA LLAMADA”.*

La cuarta llamada se inició a las 15.31 horas el mismo día 11 de octubre, y tuvo una duración de 5 minutos y 46 segundos. La inspectora solicitó el número de teléfono de Ikea. El detalle de la grabación de la llamada es el siguiente:

- “SPEAKER 01:** *Vale. Permítame un momento, ¿vale? Un segundo y te remito con el encargado del número de IKEA, ¿vale? Un segundo, por favor.*
- SPEAKER 02:** *¿Pero me vas a dar el teléfono?*
- SPEAKER 01 – 00:01:19:** *Sí, dame un momento.*
- 00:01:19:** *LA LLAMADA PERMANECE EN ESPERA CON MÚSICA DE FONDO [duración de 5 minutos y 10 segundos].*
- 0:06:09:** *LA INSPECTORA FINALIZA LA LLAMADA”.*

La quinta llamada se efectuó a las 10.25 horas del día 18 de octubre de 2024 y tuvo una duración de 6 minutos y 10 segundos. La inspectora solicitó el número de teléfono de Ikea de Barcelona. A continuación, el agente le señaló que en un segundo le pasaba con la persona de Ikea y le mantuvo en espera más de cinco minutos. La inspectora finalizó la llamada.

### **3) Acta de inspección de 18 diciembre de 2024 (folios 773 y 774)**

Los días 2 y 8 de octubre de 2024, la inspectora<sup>10</sup> efectuó cuatro llamadas telefónicas al número corto 11890. Dos de las cuatro llamadas (primera y cuarta) fueron atendidas por la siguiente locución informativa del operador que prestaba el servicio telefónico a la línea de inspección:

*“Informamos que vas a realizar una llamada a un número que no está incluido en tu tarifa. Información gratuita de Orange, lo sentimos actualmente tiene restringidas las llamadas a este número de teléfono, si quiere habilitar este tipo de llamadas o necesita ayuda, llámenos gratuitamente al 470”.*

Las otras dos llamadas (segunda y tercera) realizadas por la inspectora a la numeración corta fueron atendidas por la siguiente locución informativa:

*“El número marcado no permite completar la llamada, consulte su agenda telefónica y vuelva a llamar o pida ayuda a la operadora. Esto es una grabación”.*

Todas las llamadas finalizaron sin conectar con el número 11890 y sin intervención de la inspectora.

### **4) Conclusiones**

En la inspección efectuada los días 11 y 18 de octubre de 2023 se constató como, en cuatro de las cinco llamadas efectuadas (de la segunda a la quinta llamada), el operador no facilitó los números telefónicos solicitados por la inspectora.

Además, en las cinco llamadas telefónicas se detectaron tiempos de espera elevados. En particular, en la primera llamada el tiempo de espera ascendió a 3 minutos y 38 segundos, en la segunda llamada a 3 minutos y 32 segundos, en la tercera ascendió a 4 minutos y 43 segundos, en la cuarta a 5 minutos y 10 segundos y en la quinta el tiempo superó los 5 minutos.

En la primera llamada se observa que el elevado tiempo de espera se produjo al solicitarse la progresión de la llamada al número solicitado -que finalmente no se produjo-. El resto de las llamadas se quedaron en espera al solicitarse los

---

<sup>10</sup> Inspección llevada a cabo en cumplimiento de la orden de inspección de 26 de septiembre de 2024 (ver Antecedente Tercero).

números de teléfono. Durante los citados tiempos de espera el agente no intervino, finalizando todas las llamadas la propia inspectora.

Por otro lado, en la inspección efectuada los días 2 y 8 de octubre de 2024 no se pudo establecer contacto con el operador FLONDUEX, finalizando todas las llamadas efectuadas, cuatro en total, sin la intervención de la inspectora, tras ser atendidas por distintas locuciones informativas del operador de acceso de la inspectora. En conclusión, esos días no se pudo comprobar la prestación del SCTNA a través del número 11890.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES

#### **Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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 (en adelante, LCNMC), corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[11]</sup>, y su normativa de desarrollo”*.

La Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) atribuye la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración a la CNMC (artículo 100.2.ac)). Asimismo, su artículo 114.1 a) prevé que la competencia sancionadora corresponderá a la CNMC, en el ámbito material de su actuación, cuando se trate, entre otras, de infracciones graves tipificadas en el artículo 107.19 de la LGTe que tipifica como tal *“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 el ejercicio de estas competencias, la CNMC asignó a FLONDUEX el número corto 11890 para la prestación del SCTNA y el servicio telefónico fijo disponible al público<sup>12</sup>.

---

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

<sup>12</sup> Mediante Resolución de la CNMC NUM/DTSA/3225/22 de 14 de julio de 2022, se asignó a la empresa el número 11890.

En virtud de las anteriores competencias, de conformidad con los preceptos citados y atendiendo a lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público (en adelante, LRJSP), los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y los artículos 14.1.b) y 21.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por otro lado, según el artículo 63 de la LPAC y el artículo 29.2 de la LCNMC, *“para el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”*.

Por ello y de conformidad con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.a) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano competente para instruir el presente procedimiento es la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC, habiendo sido la instructora nombrada a través del acuerdo de incoación del presente procedimiento (Antecedente Segundo).

## **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, resultan de aplicación las precitadas LPAC y LRJSP.

## **IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES**

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

#### **1. Obligaciones exigibles a los operadores con numeración asignada**

El presente procedimiento sancionador se incoó contra FLONDUEX por la existencia de indicios de que los servicios prestados a través del número 11890 no estaban respetando las condiciones establecidas para la prestación del SCTNA en la Orden CTE/711/2002, en particular por el hecho de que desde el número 11890 no se prestase el servicio de consulta telefónica, al no facilitarse el número requerido, y por detectarse tiempos de espera elevados en varias llamadas.

El artículo 30 de la LGTel establece que, para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, se proporcionarán los números, direcciones

y nombres que se necesiten para permitir su efectiva prestación, tomándose esta circunstancia en consideración en los planes nacionales correspondientes y en sus disposiciones de desarrollo.

En su apartado 6, el artículo 30 contiene una serie de obligaciones para los operadores que presten el servicio telefónico -servicio de comunicaciones vocales-, que vienen desarrolladas en los artículos 30 y 31 del Reglamento de mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados)<sup>13</sup>:

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

Por otro lado, el artículo 31 de la LGTel establece que serán los planes nacionales y sus disposiciones de desarrollo los que designarán los servicios para los que pueden utilizarse los números.

Asimismo, el artículo 59 del Reglamento de Mercados establece que *“La utilización de los recursos públicos de numeración asignados estará sometida a las siguientes condiciones generales:*

*“a. Los recursos públicos de numeración se utilizarán para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en el plan nacional de numeración telefónica y sus disposiciones de desarrollo (...)”.*

---

<sup>13</sup> (Art. 30) *“Los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas estarán obligados a poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones que adopten el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias sobre numeración, direccionamiento y denominación. En particular, los operadores estarán obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio adopte decisiones que impliquen alteraciones en los planes de numeración, direccionamiento o denominación, y cuando se realicen asignaciones, atribuciones o adjudicaciones de dichos recursos públicos. El coste que ello conlleve será sufragado por cada operador”.*

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

El apartado 2.3 del Plan Nacional de Numeración Telefónica (en adelante, PNNT)<sup>14</sup> dispone que *“los recursos públicos de numeración se utilizarán, por los operadores a los que les sean asignados, para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en este plan o en sus disposiciones de desarrollo, y demás normativa establecida en el real decreto que aprueba este plan”*.

El apartado 10.4 del PNNT define los “números cortos” y, concretamente, los incluidos dentro de la letra c) como el rango 118AB, atribuido para la prestación de los servicios de directorio, es decir, para la prestación de SCTNA.

Por otro lado, la Orden CTE/711/2002 recoge también determinadas condiciones para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Capítulo III de la Orden), estableciéndose, en su apartado sexto, que:

*“Los proveedores de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado deberán proporcionar a sus usuarios, al menos la información actualizada, relativa al conjunto del territorio nacional, sobre el contenido de las guías de abonados. Dicha información deberá suministrarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados.”*

Por otro lado, el apartado undécimo de la Orden CTE/711/2002 señala que:

*“El servicio de consulta telefónica sobre números de abonado podrá incorporar facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio, (...).*

*En la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado queda prohibida la facilidad consistente en el servicio de progresión de llamada, entendida ésta como la conexión telefónica entre los extremos llamante y llamado.”*

Esta última prohibición de la progresión de la llamada se estableció a través de la Orden ETD/878/2023, de 22 de julio, que modifica la Orden CTE/711/2002.

A este respecto, del Hecho Probado Único se constata que el operador incurre en la conducta infractora los días 11 y 18 de octubre de 2023, por no prestar el servicio y por dilación excesiva, al dejarte en espera innecesariamente para poder facturarle más minutos.

## **2. El tipo infractor del artículo**

El artículo 107.19 LGTel considera 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*

---

<sup>14</sup> Anexo aprobado en virtud del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Mercados.

*de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración.”*

El régimen sancionador de la LGTel en materia de uso indebido de numeración tiene por finalidad garantizar la correcta utilización de este recurso público por parte de los operadores, según recuerda la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 2021 (recurso 1060/2018) en su Fundamento Octavo:

*“la norma y la decisión administrativa sancionadora dictada en aplicación de la misma, encuentran su fundamento en la exigencia de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Telecomunicaciones: que se cumplan las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración, las condiciones de utilización de la numeración 902.”*

### **3. Análisis de la utilización del número 11890 por parte de FLONDUEX y su tipificación en el artículo**

Como se ha señalado en el Hecho Probado Único, ha quedado acreditado que en 2023 el operador no prestó el servicio de consulta telefónica, salvo en una de las cinco llamadas efectuadas por la inspectora.

En particular, esta conducta se detectó en cuatro de las cinco llamadas efectuadas por la inspectora -llamadas segunda, tercera y cuarta efectuadas el día 11 de octubre de 2023-, y en la quinta llamada efectuada el día 18 de octubre del mismo año.

Por otro lado, en las cinco llamadas se detectaron tiempos de espera innecesariamente elevados, que ascendieron a 3 minutos y 38 segundos (primera), 3 minutos y 32 segundos (segunda), 4 minutos y 43 segundos (tercera), 5 minutos y 10 segundos (cuarta) y 5 minutos y 40 segundos (quinta) - en los que no se escucha nada-.

En el momento de la comisión de los hechos, la numeración del servicio de información telefónica según la Orden CTE/711/2002 debía proporcionar la información de los números de teléfono solicitados sin dilaciones y tiempos de espera injustificados -esta condición estaba igual en la Orden ministerial anterior a la modificación de la Orden ETU/114/2018-. Por tanto, la prestación del servicio como se llevó a cabo en los casos analizados, sin facilitar los números solicitados ni informar al usuario sobre su no disponibilidad y dejándole en espera, resulta contraria a la Orden CTE/711/2002.

Así, como se ha analizado anteriormente, de conformidad con el apartado sexto de la Orden CTE/711/2002, la información que se suministre a través de los

números 118AB debe proporcionarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados.

Cabe recordar que dicha dilación o existencia de tiempos de espera tiene un impacto en el gasto o facturación del usuario por estas llamadas, pues la llamada es de mayor duración y, por ende, todo lo que suceda durante la llamada del usuario afecta a la facturación del servicio. Debe tenerse en cuenta que los números solicitados son comunes y de fácil acceso, por lo que los tiempos de espera prolongados no están justificados. De hecho, como ya se ha indicado en otras resoluciones de la CNMC<sup>15</sup>, la duración media de una llamada a un número 118AB se estimaba en 1,8 minutos -información que se obtiene de los datos de tráfico/número de llamadas-<sup>16</sup> en el ejercicio 2021.

En consecuencia, concurre el elemento de tipicidad al haberse constatado un incumplimiento por parte de FLONDUEX de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración y, concretamente, de los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados y de los apartados cuarto y sexto de la Orden CTE/711/2002 y, en consecuencia, se concluye que ha incurrido en infracción del artículo 107.19 de la LGTel.

Los tribunales de justicia han apreciado la concurrencia de tipicidad en las infracciones de la LGTel por uso indebido de numeración y, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2017 (recurso 465/2016, Fundamento Quinto):

*“No cabe acoger el argumento exculpatario de la supuesta falta de tipicidad del supuesto incumplimiento -utilización del número asignado para un fin distinto al especificado en la solicitud de asignación y en la normativa reguladora de ese tipo de numeración-, pues consta en la resolución impugnada que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, en el ejercicio de estas competencias, asignó a “M” el número corto 11865 para la prestación de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados y que “M” debía utilizar esta numeración respetando las condiciones determinantes de su atribución y el otorgamiento de los derechos de uso previstas en los artículos 38 y 59 del Reglamento sobre mercados de*

---

<sup>15</sup> Resolución de 15 de noviembre de 2023 del procedimiento sancionador incoado a la entidad Advanced Telephone Services, S.A.U. por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y el otorgamiento de derechos de uso de los recursos de numeración 118AB (SNC/DTSA/162/22), y Resolución de 23 de noviembre de 2023 del procedimiento sancionador incoado a la entidad Publitru, S.L.U. por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y el otorgamiento de derechos de uso de los recursos de numeración 118AB (SNC/DTSA/163/22).

<sup>16</sup> Datos publicados por la CNMC de los que se obtiene la duración media de una llamada al número corto 118AB. (<https://blog.cnmc.es/2023/03/21/cuidado-con-las-llamadas-a-los-numeros-118/>)

*comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración -Real Decreto 2296/2004.”*

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

De conformidad con la jurisprudencia recaída en materia de Derecho Administrativo Sancionador<sup>17</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 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.

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

En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos. El tipo de infracción contenido en el artículo 107.19 de la LGTel no exige la concurrencia de dolo, siendo suficiente la negligencia consistente en no usar la numeración asignada de acuerdo con las condiciones de uso fijadas en la norma de atribución.

En el presente caso, se imputa a FLONDUEX, una conducta dolosa consistente en el incumplimiento de las condiciones de uso de la numeración 11890.

---

<sup>17</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).

Valorado el elemento intelectual de la culpabilidad en el procedimiento de referencia, se considera que FLONDUEX era plenamente consciente de que el incumplimiento de las precitadas normas implicaba el tipo infractor definido en la LGTel, es decir, conocía su significación jurídica.

En cuanto al elemento volitivo, FLONDUEX, como operador prestador del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, además de ser plenamente conocedor de la importancia y los efectos que produce o puede producir su actuación, y la relevancia que tiene que los citados servicios se presten de conformidad con las normas establecidas para garantizar la prestación correcta de los servicios a los usuarios finales y, en definitiva, la protección de sus derechos, realizó la conducta con la voluntad de obtener un resultado, cual es obtener unos ingresos elevados producto de la conducta acreditada en el Hecho probado único.

En conclusión, se imputa a FLONDUEX, la comisión de una conducta infractora a título de dolo, a la luz de lo expuesto en el Hecho probado único y la determinación de la tipicidad de la citada conducta.

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

Los tribunales han admitido la comisión dolosa de infracciones por uso indebido de numeración. Así en el Fundamento Sexto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de abril de 2018 (recurso 479/2016) se señala que:

*“En el presente caso, la imputación a la entidad recurrente se hace a título de dolo. Se razona suficientemente en la resolución impugnada que se evidencia de la conducta del operador la existencia de una clara intencionalidad por parte de Quality, de llevar a cabo un uso del número 11878 contrario a la normativa y a lo que declaró en su solicitud de asignación, ya que, a través del mismo, la citada operadora progresa las llamadas recibidas en el 11878 a su propia numeración geográfica.”*

En el mismo sentido se pronuncian las posteriores Sentencias de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2020 (recurso 719/2018, Fundamento Sexto<sup>18</sup>) y de 09 de octubre de 2020 (recurso 717/2018, Fundamento Séptimo<sup>19</sup>).

---

<sup>18</sup> *En el presente caso, la imputación a la entidad recurrente se hace a título de dolo. Se razona suficientemente en la resolución impugnada que se evidencia de la conducta del operador la falta de voluntad por parte de Opera de poner fin al uso irregular de la numeración móvil de Orange, siendo plenamente consciente del incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución de 27 de mayo de 2013.*

<sup>19</sup> *En el presente caso, la imputación a la entidad recurrente se hace a título de dolo. Se razona suficientemente en la resolución impugnada que se evidencia de la conducta del operador la falta*

Finalmente, los tribunales también han recordado la plena responsabilidad del operador con relación a las conductas desplegadas por sus empleados, entre otras, en la Sentencia de 26 de febrero de 2019 (recurso 484/2016, Fundamento Tercero):

*“Para finalizar baste resaltar que también queda constatado que los teleoperadores de ALAI, no facilitaron en determinados casos números solicitados que eran fácilmente accesibles a través de internet. Tampoco sirve., en este caso, que los citados empleados de la recurrente hayan cometido "errores" de los que pretende exonerarse la recurrente.”*

## **Tercero. Cuantificación de la sanción aplicable**

### **1. Límite legal**

La LGTel establece unas reglas para fijar la cuantía máxima de las sanciones que pueden imponerse por las infracciones que prevé. También regula una cuantía mínima en caso de que pueda cuantificarse la sanción con arreglo al beneficio económico obtenido por el infractor.

Según lo establecido en el artículo 109.1.c) de la LGTel:

*“c) por la comisión de infracciones graves se impondrá al infractor multa por importe de hasta dos millones de euros.*

*Por la comisión de infracciones graves tipificadas en las que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tenga competencias sancionadoras se impondrá al infractor multa por importe de hasta el duplo del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones que constituyan aquellas o, en caso de que no resulte aplicable este criterio, el límite máximo de la sanción será el uno por ciento del volumen de negocios total obtenido por la entidad infractora en el último ejercicio;”*

Asimismo, de conformidad con el artículo 109.4 de la LGTel:

*“Las sanciones impuestas por vulneración de las condiciones establecidas para la utilización de la numeración podrán llevar aparejada orden de imposibilidad de uso del número o números a través de los cuales se ha producido el incumplimiento, por un período máximo de dos años”.*

En el presente caso, no ha podido determinarse el beneficio bruto obtenido por la comisión de la infracción por parte del operador. Así, mediante escrito de la DTSA de 14 de octubre de 2024 (folios 760 y 761) se solicitó a FLONDUEX información dirigida a conocer tanto los ingresos obtenidos tras efectuar las

---

*de voluntad por parte de Dialoga de poner fin al uso irregular de la numeración móvil de Orange, siendo plenamente consciente del incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución de 27 de mayo de 2013.*

llamadas la inspectora al número 11890 los días 11 y 18 de octubre de 2023, como los ingresos totales obtenidos por la prestación del servicio de consulta telefónica y progresión de la llamada.

Además, se desconoce el impacto económico que tiene dicha conducta en términos globales, más allá de suponer una mayor facturación al abonado de dicho servicio. Asimismo, se desconoce si dicha conducta ha sido trasladada al resto de las llamadas cursadas en los mismos días en que se llevaron a cabo las inspecciones. La duración media de las llamadas de las inspecciones osciló en torno a los 4,3 minutos<sup>20</sup>, muy superior a la duración media de una llamada a un número 118AB, que en 2021 se estimaba en 1,8 minutos, como ya se ha señalado anteriormente (en el Fundamento de Derecho Primero, apartado 3). Por otro lado, también se solicitaron las cuentas anuales depositadas por FLONDUEX del último ejercicio. Dicho requerimiento fue notificado, según el acuse de recibo, el 25 de octubre de 2024<sup>21</sup>, pero la empresa no ha dado contestación al requerimiento.

Asimismo, tras consultar el Registro Mercantil, se ha constatado que no se han presentado las cuentas anuales relativas a ninguno de los ejercicios anuales por parte de FLONDUEX.

Por último, tampoco constan en la CNMC los ingresos brutos de explotación de FLONDUEX por la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, por no haberlos declarado para la liquidación de la tasa general de operadores (TGO) respecto de los ejercicios 2022 y 2023 -la TGO de 2024 está aún en periodo de liquidación-. Así, para dichos ejercicios FLONDUEX no ha presentado la declaración de sus ingresos brutos de explotación, que han de presentar los operadores obligaciones a satisfacer la TGO de conformidad con lo dispuesto en el anexo I, apartado 1.5, de la LGTel, habiendo sido requerida por la CNMC la aportación de dichos datos.

Por otro lado, FLONDUEX no ha satisfecho el pago de la tasa de numeración correspondiente a los ejercicios 2024 y 2025, por tener asignado el número 11890, en virtud de lo dispuesto en el anexo 1 de la LGTel y 50 del Reglamento de Mercados.

---

<sup>20</sup> Obtenida de la información de la inspección efectuada los días 11 y 18 de octubre de 2023 (folios 666 al 679 y 720 al 725).

<sup>21</sup> La notificación se entendió rechazada por transcurrir más de diez días naturales desde la puesta a disposición el día 14 de octubre de 2024 (folios 762 y 763).

Mediante escrito de 24 de febrero de 2025 la DTSA solicitó a Dialoga, como operador soporte de FLONDUEX<sup>22</sup>, los datos de tráfico y los pagos satisfechos a FLONDUEX durante el ejercicio 2023 (folios 780 a 783). Dialoga no ha dado contestación a dicho requerimiento.

En definitiva, resulta imposible calcular el beneficio bruto obtenido por el operador como consecuencia de la comisión de la infracción. Además, resulta imposible fijar el límite máximo de la sanción fijado por la LGTel en el uno por ciento (1%) del volumen de negocios total obtenido en el último ejercicio por carecer de documentación acreditativa sobre este extremo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe acudir al límite máximo establecido en la LGTel para las sanciones por la comisión de infracciones graves, que está fijado en 2.000.000 de euros.

## 2. Criterios de graduación de la sanción

En este epígrafe se procede a analizar, de acuerdo con los criterios de graduación contenidos tanto en el artículo 110 de la LGTel como en el artículo 29.3 de la LRJSP, si concurren elementos que motiven la agravación o atenuación de la sanción a imponer.

El artículo 110.1 de la LGTel establece:

*“La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta, además de lo previsto en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, lo siguiente:*

- a) la gravedad de las infracciones cometidas anteriormente por el sujeto al que se sanciona;*
- b) el daño causado, como la producción de interferencias a terceros autorizados, y su reparación;*
- c) el cumplimiento voluntario de las medidas cautelares que, en su caso, se impongan en el procedimiento sancionador;*
- d) la negativa u obstrucción al acceso a las instalaciones o a facilitar la información o documentación requerida;*
- e) el cese de la actividad infractora, previamente o durante la tramitación del expediente sancionador;*
- f) la afectación a bienes jurídicos protegidos relativos al uso del dominio público radioeléctrico, el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional o los derechos de los usuarios;*
- g) la colaboración activa y efectiva con la autoridad competente en la detección o prueba de la actividad infractora.”*

---

<sup>22</sup> Vid. nota al pie 4.

Por su parte, el artículo 29.3 de la LRJSP señala que:

*“En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:*

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.*
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.*
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.*
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.”*

En el presente procedimiento se considera que no concurren criterios atenuantes de la sanción.

Sin embargo, se considera que concurre el criterio agravante de la naturaleza de los perjuicios causados. La conducta llevada a cabo por Flonduex ha ocasionado un doble perjuicio, por un lado, a los llamantes al número corto 11890, pues las dilaciones o tiempos de espera alargan el tiempo de prestación del servicio, lo que genera que las facturas sean más elevadas, y, por otro lado, genera un uso ineficiente de un recurso público de numeración .

### **3. Determinación de la sanción aplicable**

Para determinar la cuantía de las sanciones hay que tener en cuenta los límites legales y los criterios concurrentes anteriormente citados para graduar la sanción, además de lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LRJSP, según el cual *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*.

En este contexto, *“la Administración debe guardar la debida proporcionalidad entre la sanción impuesta, la infracción cometida y las circunstancias de toda índole que en ella concurren”* (sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS de 20 de febrero de 1998; recurso núm. 4007/1995). Y este principio de proporcionalidad se entiende cumplido cuando *“las facultades reconocidas a la Administración para determinar la cuantía de la sanción concretada en la multa de cien mil pesetas, habían sido desarrolladas, en ponderación de los datos obrantes en el expediente, dentro de los límites permisibles y en perfecta congruencia y proporcionalidad con la infracción*

*cometida*” (sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS de 28 de mayo de 1991).

La aplicación de estos criterios otorga a esta Comisión un cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar la cuantía máxima aplicable en cada caso, respetando así el principio de proporcionalidad y disuasión<sup>23</sup>.

Al hilo de lo anterior, tal y como establece el artículo 29.4 de la LRJSP, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deban aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en su grado mínimo.

A la vista de las anteriores consideraciones, se han alcanzado las siguientes conclusiones:

- Se imputa a FLONDUEX la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 107.19 de la LGTel, los días 11 y 18 de octubre de 2023, consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución del recurso de numeración 11890.
- Se imputa a FLONDUEX la comisión de la infracción a título de dolo.
- No ha sido posible determinar el beneficio bruto obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción. Además, se desconoce el volumen de negocios total obtenido por la entidad en los últimos ejercicios. En consecuencia, el límite máximo de la sanción que se puede imponer es de 2.0000.000 de euros.
- La LGTel no establece un límite inferior a la sanción a imponer, pero el artículo 29.2 de la LRJSP establece que la comisión de la infracción no ha de resultar más beneficiosa para el infractor que la sanción impuesta, no habiendo podido determinar el beneficio bruto de dicha comisión.
- Se estima que concurre el criterio agravante de la sanción relativo a la naturaleza de los perjuicios causados.

En atención a todo lo anterior, atendiendo al principio de proporcionalidad que debe presidir la actividad sancionadora de la Administración, a la vista de la actividad infractora y del criterio anteriormente señalado, se considera que procede imponer una **sanción de doce mil (12.000) euros**.

---

<sup>23</sup> Al respecto cabe citar la STS de 8 de octubre de 2001 (núm. 60/1995).

La conducta vulnera las condiciones establecidas para la utilización de la numeración 118AB recogidas en la Orden CTE/711/2002, por lo que procede asimismo prohibir el uso del número 11890 por un periodo de seis meses, de conformidad con el artículo 109.4 de la LGTel, tras acreditarse que la conducta tipificada se produjo en cinco llamadas efectuadas por la inspectora, los días 11 y 18 de octubre de 2023. En este sentido, se considera proporcional el plazo de seis meses (teniendo en cuenta que el máximo son dos años). Ha de considerarse asimismo que la entidad no ha pagado la tasa de numeración de los últimos dos años (2024 y 2025), ni ha presentado la declaración de ingresos brutos de explotación para la liquidación de la TGO de los ejercicios 2022 y 2023.

Tanto el importe de la sanción económica de 12.000 euros como el plazo de prohibición del uso de numeración de seis meses observan plenamente el principio de proporcionalidad aplicable al derecho sancionador al ser claramente inferiores a los límites máximos legales de 2 millones de euros y 2 años fijados para las infracciones graves en la LGTel, puesto que, como indicó la Audiencia Nacional en el Fundamento Sexto de su Sentencia de 23 de abril de 2018 (recurso 479/2016)<sup>24</sup>:

*“(..) no cabe hablar de falta de proporcionalidad de la sanción impuesta, teniendo en cuenta que se encuentra muy alejada del máximo previsto para las infracciones graves.”*

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

## RESUELVE

**Primero.** Declarar responsable directa a la entidad FLONDUEX, S.L.U. de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y del otorgamiento de los derechos de uso del recurso de numeración 11890.

**Segundo.** Imponer a FLONDUEX, S.L.U. una sanción por importe de doce mil (12.000) euros.

---

<sup>24</sup> Expediente SNC/DTSA/027/15 (<https://www.cnmc.es/expedientes/sncdtsa02715>).

**Tercero.** Prohibir a FLONDUEX, S.L.U. el uso del número 11890 por un periodo de seis meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución.

**Cuarto.** Imponer a FLONDUEX, S.L.U. la obligación de satisfacer la tasa de numeración por el número 11890 de los ejercicios 2024 y 2025 y la tasa general de operadores de los últimos ejercicios, en caso procedente, tras la presentación de la declaración de ingresos brutos de explotación.

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