

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR
INFORMATTEL HISPANIA, S.L. CONTRA TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.
EN RELACIÓN CON LA APERTURA DEL NÚMERO 11826 EN LA RED DE
ESTE ÚLTIMO****CFT/DTSA/008/16/INFORMATTEL vs TELEFÓNICA APERTURA 11826****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutza Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 8 de junio de 2017

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo al conflicto de interconexión con nº CFT/DTSA/008/16, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Escrito presentado por Informatel Hispania, S.A.**

Con fecha 13 de mayo de 2016, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de la entidad Informatel Hispania, S.L (en adelante, Informatel) por el que planteaba conflicto frente a Telefónica de España, S.A. Unipersonal (en adelante, Telefónica), por no abrir en interconexión el número corto 11826, asignado a Informatel el pasado 15 de marzo de 2016.

En su escrito Informatel solicitaba que se obligase “a MOVISTAR a abrir y garantizar la interconexión con la numeración 11826”, “a abonar la tasa de telecomunicaciones hasta el momento de la apertura efectiva correspondiente a 2015” y a pagarle 36.000 € en concepto de indemnización.

SEGUNDO.- Notificación a las partes del inicio del procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de la Directora de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) de 13 de junio de 2016, se comunicó a Informatel y a Telefónica el inicio del procedimiento y se formularon sendos requerimientos de información.

TERCERO.- Respuesta de Telefónica al requerimiento de información

Con fecha 24 de junio de 2016, se recibió escrito de Telefónica por el que daba contestación al requerimiento de información mencionado en el apartado anterior, informando de las razones que le llevaron a denegar la apertura del número 11826 en su red.

CUARTO.- Contestación de Informatel al requerimiento de información

Con fecha 29 de junio de 2016, se recibió escrito de Informatel en el que daba respuesta al requerimiento de información remitido por la CNMC.

QUINTO.- Solicitud de información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

Con fecha 14 de junio de 2016, se solicitó a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI; actualmente, SESIAD, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre¹) información sobre si se había suspendido el número 11826 asignado a Informatel en aplicación del Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas (en adelante, Real Decreto 381/2015).

Asimismo y para el caso de que la respuesta a la cuestión anterior fuera afirmativa, se solicitó que se indicasen los operadores y fechas en que se habían llevado a cabo dichas suspensiones, así como la documentación que acreditase la existencia de los tráficos irregulares o fraudulentos.

¹ Tras la reorganización ministerial operada por el Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo se extingue y sus funciones pasan a integrarse en el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD). Asimismo, en virtud de la disposición final primera del citado Real Decreto, se elimina la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) y sus funciones pasan a integrarse en la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD).

SEXTO.- Contestación de la SETSI

Con fecha 12 de julio de 2016 se recibió escrito de la SETSI en el que se indicaba que *“a fecha de hoy no se ha recibido en esta Secretaría de Estado ninguna solicitud requiriendo la autorización para el bloqueo provisional de la transmisión de tráfico”* en relación con el número 11826 asignado a Informatel.

SÉPTIMO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 5 de julio de 2016, la Directora de la DTSA dictó dos declaraciones de confidencialidad, en la que se declaraban como confidenciales determinados datos aportados por Informatel y Telefónica –incluidos en sus escritos de fechas 24 y 29 de junio de 2016-.

OCTAVO.- Informe de supervisión del mercado de información telefónica sobre números de abonado

Con fecha 20 de diciembre de 2016, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC emitió un informe de supervisión del mercado de servicios de información telefónica sobre números de abonado, en el que se analiza la situación del mercado de los servicios de consulta sobre números de abonado y se realizan propuestas de medidas regulatorias relativas a esta numeración al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital² (en adelante, Informe de supervisión de los servicios de información telefónica).

NOVENO.- Trámite de audiencia

Con fecha 21 de marzo de 2017, se remitió a los interesados el informe emitido por la DTSA en el trámite de audiencia tras la instrucción del expediente, dándoles un plazo de 10 días hábiles desde la notificación para que efectuaran las alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

DÉCIMO.- Alegaciones en el trámite de audiencia

Con fecha 28 de marzo de 2017 se recibió escrito de alegaciones de Telefónica al informe emitido en el trámite de audiencia. En su escrito, Telefónica manifiesta su conformidad con la propuesta contenida en el informe y solicita que se resuelva de conformidad con lo dispuesto en el mismo, desestimando la solicitud de Informatel.

Con fecha 31 de marzo de 2017, tuvo entrada el escrito de alegaciones de Informatel al informe emitido en el trámite de audiencia, en el que, a la luz de la

² Acuerdo de 20 de diciembre de 2016 por el que se emite informe de supervisión del mercado de servicios de información telefónica sobre números de abonado y se realizan propuestas de medidas regulatorias (INF/CNMC/017/16/SUPERVISIÓN MERCADO 118AB).

propuesta contenida en el informe de audiencia, este operador notifica nuevos precios para su servicio de consulta sobre números de abonado.

UNDÉCIMO.- Traslado a Telefónica de la nueva propuesta de precios de Informatel

Con fecha 27 de abril de 2017, la Directora de la DTSA dio traslado de la nueva propuesta de precios de Informatel a Telefónica para que aportase sus consideraciones sobre las nuevas tarifas e informara de si se las habían comunicado –con el fin de analizar si había habido alguna negociación entre las compañías al margen del presente expediente-.

DUODÉCIMO.- Contestación de Telefónica

Con fecha 8 de mayo de 2017, se recibió un escrito de Telefónica en el que señalaba que Informatel no le había comunicado su nueva propuesta de precios y que necesitaba hacer un análisis integral de la solicitud que, a su juicio, comprendía aspectos adicionales al precio y solicitaba a la CNMC que se pronunciase sobre la primera propuesta de precios de este operador.

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

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto resolver sobre la reclamación planteada por Informatel frente a Telefónica ante la denegación de apertura en la red de esta última del número 11826, asignado a Informatel para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

SEGUNDO.- Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), otorga a la CNMC las competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y en los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, tal como se prevé en sus artículos 12.5, 15 y 70.2, letras d) y g).

Asimismo, de conformidad con los artículos 6.4 y 12.1.a).4º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión es competente para conocer los conflictos que se planteen entre los operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso y de los conflictos que se produzcan

entre prestadores de servicios de consulta telefónica y operadores de redes públicas telefónicas fijas.

Por su parte, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002³ atribuye a la CNMC la resolución de los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados.

Por ello, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y en virtud del artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

TERCERO.- Ley de procedimiento aplicable

En cuanto a la norma aplicable al procedimiento, resultan de aplicación los artículos 2 y 12 de la LCNMC. Tal y como el citado artículo 2 indica, subsidiariamente y con carácter general, resulta de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al haberse iniciado el presente conflicto con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴, en virtud de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la citada Ley.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO. Sobre las relaciones de las partes en conflicto

Informatel figuró inscrito en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas desde el día 15 de junio de 2011⁵ hasta el día 27 de julio de 2015, como persona autorizada para prestar el servicio de comunicaciones electrónicas a terceros de consulta telefónica sobre números de abonado.

³ 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 (en adelante, Orden CTE/711/2002).

⁴ La Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha entrado en vigor en fecha 2 de octubre de 2016.

⁵ Resolución de la CMT de 15 de junio de 2011 por la que se inscribe en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas a la entidad INFORMATEL HISPANIA, S.L. como persona autorizada para prestar servicios de comunicaciones electrónicas (expediente núm. RO 2011/1267).

En esta última fecha y mediante Resolución del Secretario de la CNMC⁶, se procedió a la extinción de su condición de operador, a la cancelación de su inscripción en el Registro de Operadores como persona autorizada para la prestación del servicio de comunicaciones electrónicas de consulta telefónica sobre números de abonado y a la cancelación de la asignación a su favor del número 11826, ante la falta de notificación de su intención de continuar con la actividad inscrita en el Registro de Operadores, conforme a lo establecido en el artículo 5.2 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante, Reglamento de Prestación de Servicios)⁷.

El número 11826 de Informatel estuvo abierto en la red de Telefónica hasta su cancelación en el año 2015.

En fecha 8 de marzo de 2016, Informatel notificó de nuevo su intención de prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Por Resolución del Secretario de la CNMC de fecha 15 de marzo de 2016, Informatel volvió a ser inscrita en el Registro de Operadores como entidad autorizada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. A través de esa misma Resolución se le asignó el número 11826⁸.

Informatel tiene suscrito con Quality Telecom, S.L. (en adelante, Quality) un acuerdo por el que este último le ofrece el servicio soporte de red necesario que permite al primero recibir el tráfico asociado a la numeración 11826 con origen en la red de Telefónica –u otros operadores– a través de la interconexión constituida entre ellos.

Relaciones de interconexión para la prestación de servicios a través del número corto 11826



⁶ Resolución aprobada en el expediente con núm. RO 2015/631.

⁷ La citada Resolución surtió efectos desde el día 6 de octubre de 2015, fecha de su notificación a Informatel mediante publicación en el B.O.E.

⁸ Por lo tanto, estuvo cinco meses sin estar inscrito y sin el número 11826 asignado (entre el 6 de octubre de 2015 y el 8 de marzo de 2016).

Con fecha 30 de marzo de 2016, Informatel, a través de Quality, solicitó a Telefónica, mediante correo electrónico, la apertura en su red del número 11826. En dicha solicitud, Informatel comunicó a Telefónica un precio por su servicio de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**, superior al que aplicaba hasta julio de 2015, que era de 2 euros por el establecimiento de llamada y 2 €/minuto⁹.

Telefónica, en su contestación de fecha 4 de abril de 2016 y amparándose en la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, justificó la denegación de la apertura solicitada en que *“actualmente garantiza una oferta de proveedores de estos servicios que asegura su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”*.

El informe de la DTSA notificado en trámite de audiencia proponía desestimar la solicitud de Informatel –a la luz de los elevados precios notificados-. A la vista de este informe y dentro del plazo para formular alegaciones, Informatel ha propuesto nuevos precios **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL** para el servicio de consulta telefónica de números de abonados que ofrece a través del número 11826. Telefónica considera que no deben tenerse en cuenta estos nuevos precios en el marco del presente procedimiento.

SEGUNDO.- Sobre los principios regulatorios aplicables a la interoperabilidad

Se reproduce en este Fundamento el análisis y valoración de la normativa aplicable al conflicto planteado y, en particular, el alcance del principio de interoperabilidad en el ámbito de los servicios de consulta sobre números de abonados, que tiene su antecedente en pronunciamientos anteriores y ya reiterados de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, en las Resoluciones de los conflictos planteados por Litra, S.L.¹⁰, Infónica, S.L.¹¹, Fulltime Networks Limited¹², Esto es Marketing, S.L.¹³ e In4You Siglo XXI, S.L.¹⁴.

⁹ En la página web de Telefónica figuraban como precios de Informatel en agosto de 2015: 2 euros por el establecimiento de llamada y 2 €/minuto la llamada (2.42 con IVA), desde redes fijas.

¹⁰ Resolución de 23 de julio de 2015 por la que se pone fin al conflicto interpuesto por Litra, S.L. contra Orange Espagne, S.A. unipersonal en relación con la apertura del número 11829 en la red de este último (exp. CFT/DTSA/1440/14/LITRA – ORANGE DENEGACIÓN APERTURA 11829) – en adelante, conflicto Litra-Orange-.

¹¹ Resolución de 5 de noviembre de 2015 del conflicto interpuesto por Infónica, S.L. contra Vodafone España, S.A. unipersonal en relación con la apertura del número 11895 en la red de este último (exp. CFT/DTSA/1892/14/INFÓNICA VS VODAFONE DENEGACIÓN APERTURA 11895).

¹² Resolución de 17 de diciembre de 2015 del conflicto interpuesto por Fulltime Networks Limited contra Orange Espagne, S.A. y Vodafone España, S.A. en relación con la apertura del número 11894 en la red de estos últimos (exp. CFT/DTSA/324/15/FULLTIME VS ORANGE/VODAFONE APERTURA 11894).

El artículo 3 de la LGTel establece como uno de los objetivos y principios del marco regulador de las telecomunicaciones, el “c) [p]romover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación”¹⁵.

En sede de regulación de los recursos de numeración, el artículo 19.6 de la LGTel establece, como principio general aplicable, lo siguiente:

“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. (...)”

Los operadores de comunicaciones electrónicas están obligados a cumplir las condiciones que imponen la LGTel y su normativa de desarrollo, en el ejercicio de la actividad que pretenden realizar, de conformidad con el artículo 16.1 del Reglamento de Prestación de Servicios, anteriormente citado.

Así, la letra c) del artículo 17 del Reglamento de Prestación de Servicios establece la obligación relativa a “*garantizar la interoperabilidad de los servicios*”, a la que se hallan sujetos todos los operadores de comunicaciones electrónicas, con independencia de la red o servicio que pretendan explotar o prestar.

Asimismo, Telefónica, como operador de comunicaciones electrónicas, también está vinculado a la condición prevista en el artículo 17.d) del Reglamento de Prestación de Servicios, que le obliga a “[G]arantizar a los usuarios finales la *accesibilidad de los números (...) de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes nacionales*”.

El principio de interoperabilidad garantiza que todos los usuarios de un operador puedan comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los

¹³ Resolución de 19 de mayo de 2016 del conflicto interpuesto por ESTO ES MARKETING, S.L. contra TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. en relación con la apertura del número 11887 en la red de este último (exp. CFT/DTSA/014/15).

¹⁴ Resolución de 27 de abril de 2017 del conflicto interpuesto por In4You Siglo XXI, S.L. contra Vodafone España, S.A. en relación con la apertura del número 11891 en la red de este último (expte. CFT/DTSA/018/16/IN4YOU VS VODAFONE APERTURA 11891).

¹⁵ De manera muy similar se expresa el artículo 8.3 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/140/CE, de 25 de noviembre, en el ámbito de los objetivos de contribución al desarrollo del mercado interior.

demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado¹⁶.

Para otro tipo de numeración, esta cuestión fue planteada por Vodafone a esta Comisión, anteriormente. Como se indicó en la contestación de la CNMC de 16 de abril de 2015¹⁷, *“todos los operadores de comunicaciones están obligados, con carácter general, a garantizar la interoperabilidad de los servicios, lo que implica que los operadores de red deben abrir su red a los rangos de los planes nacionales de numeración asignados a terceros prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, sin que para ello deba tenerse en cuenta si el operador ha sido declarado con PSM [poder significativo en el mercado] en los correspondientes mercados mayoristas”*.

Asimismo, como se indicó en la contestación citada, el artículo 30 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes, y la numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, Reglamento de mercados, acceso y numeración) establece que los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas están obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando, entre otras cuestiones, la CNMC realice asignaciones de recursos públicos de numeración.

De forma muy similar, el apartado 2.4 del Plan Nacional de Numeración Telefónica (en lo sucesivo, PNNT), aprobado por el citado Reglamento de mercados, acceso y numeración a través de su Anexo 2, dispone que los operadores deberán dimensionar o configurar sus redes de forma que permitan a sus abonados la marcación de cualquier secuencia de cifras y símbolos que resulte de aplicación en dicho plan o en sus disposiciones de desarrollo.

Estas previsiones reflejan el contenido del artículo 28 de la Directiva de Servicio Universal¹⁸ que contiene una previsión más clara sobre el necesario acceso a números y servicios por parte de los usuarios, salvo determinadas circunstancias:

“1. Los Estados miembros velarán, cuando sea técnica y económicamente posible y excepto si el abonado llamado hubiera decidido por motivos

¹⁶ Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 9 de octubre de 2007 por la que se resuelve el conflicto de acceso presentado por Editateide, S.L frente a Esto es ONO, S.A.U. sobre el acceso de los abonados a este último al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de Editateide, S.L (RO 2006/717).

¹⁷ Acuerdo de la CNMC de 16 de abril de 2015, por el que se da contestación a la consulta planteada por Vodafone España, S.A.U. en relación con el acceso a redes y la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas (CNS/DTSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD).

¹⁸ Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre.

comerciales limitar el acceso de quienes efectúan llamadas desde determinadas zonas geográficas, por que las autoridades nacionales competentes tomen todas las medidas necesarias para que los usuarios finales puedan:

- a) *tener acceso y recurrir a los servicios utilizando números no geográficos en la Comunidad, y*
- b) *tener acceso, con independencia de la tecnología y los dispositivos utilizados por el operador, a todos los números proporcionados en la Comunidad, (...)*”.

Una previsión similar ha sido incorporada en el artículo 19.11 de la LGTel.

En conclusión, con carácter general, los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas tienen derecho a ser accesibles desde todas las redes, y los operadores de red, por su parte, deben permitir, salvo si concurren causas técnicas o económicas justificadas, el acceso desde su red a los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por otros operadores que así lo soliciten¹⁹.

No obstante, este derecho no tiene un carácter ilimitado, sino que debe encajarse en el marco de la normativa aplicable a los distintos servicios de comunicaciones electrónicas, a la numeración de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso concreto.

Por lo tanto, en el presente conflicto es preciso analizar la razonabilidad de la petición concreta planteada por Informatel a la luz del principio de interoperabilidad anterior y de la regulación de las condiciones de acceso para la prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.

TERCERO.- Sobre la regulación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado

Como se ha señalado en las resoluciones citadas en el fundamento material anterior, la Orden CTE/711/2002 atribuye el código 118, coincidente con las tres primeras cifras del número nacional NXYABMCDU, al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, asignándose la numeración perteneciente a este rango a las personas autorizadas para la prestación del mencionado servicio de consulta.

El criterio general aplicable a la apertura de esta numeración en las redes de los operadores que prestan el servicio telefónico disponible al público –para que sus clientes puedan llamar a los servicios de consulta–, es el de su

¹⁹ En el ámbito europeo, este principio tiene, en líneas generales, un alcance similar al de la regulación española. Así se ha constatado a través de las Autoridades Nacionales de Reglamentación europeas.

necesaria apertura a la interconexión, cuando sea técnicamente viable y esté debidamente justificada, como señala el segundo párrafo del apartado octavo.1 de la Orden CTE/711/2002²⁰, en los siguientes términos:

“Para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, los operadores de redes públicas y del servicio telefónico disponible al público deberán atender las solicitudes técnicamente viables y debidamente justificadas de acceso a sus redes y recursos asociados por parte de los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5 de la presente orden”.

Por su parte, los puntos 5 y 6 del apartado decimotercero de la Orden CTE/711/2002 obligan a los operadores de redes y del servicio telefónico a que garanticen el acceso a una oferta de estos servicios en condiciones adecuadas cuando establecen que:

“5. Los números pertenecientes al rango [118AB] atribuido en este apartado podrán ser accesibles desde las redes de los operadores del servicio telefónico disponible al público.

En cualquier caso, todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final.

6. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá determinar los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”.

Por otro lado, el apartado noveno.2 establece que *“los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado fijarán libremente los precios que se vayan a cobrar a los abonados de los operadores del servicio telefónica disponible al público, en función de las posibilidades técnicas de estos. Estos precios se comunicarán, con 10 días de antelación a su aplicación efectiva, a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, al Instituto Nacional del Consumo y al Consejo de Consumidores y Usuarios. Igualmente, se les dará publicidad para posibilitar que los usuarios tengan un conocimiento adecuado del precio del servicio”.*

Por tanto, con carácter general, debe garantizarse a los usuarios finales del servicio telefónico el acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, pero la Orden CTE/711/2002 establece la posibilidad de que los prestadores del servicio telefónico disponible al público no abran sus

²⁰ Modificación introducida por la Orden IET/1262/2013.

redes a los números de consulta telefónica sobre números de abonado en dos supuestos.

De un lado, el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002 prevé la posibilidad de que la SESIAD determine mediante una disposición de carácter general los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final. De esta forma, cuando concurren los criterios que, en su caso, establezca la SESIAD, el operador del servicio telefónico podrá limitar los 118AB a los que accedan sus abonados.

Por otro lado, cuando exista un desacuerdo concreto entre operadores sobre la apertura de un determinado número, el apartado octavo.2, fija el papel que en este ámbito corresponde a la CNMC, en los siguientes términos:

“Los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado se resolverán por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [actualmente, la CNMC] de acuerdo con lo dispuesto en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en la presente orden”.

El alcance de las facultades de la CNMC para la determinación de la existencia de una oferta suficiente de operadores de los servicios de consulta se analiza algo más en la Exposición de Motivos de la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, por la que se modifica la Orden CTE/711/2002 (en adelante, Orden IET/1232/2013):

“(…) Por tanto, es necesario que los abonados del servicio telefónico disponible al público tengan acceso a un número suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en condiciones que posibiliten una provisión de este servicio en régimen de libre competencia, sin por ello modificar la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, que no impone una interoperabilidad plena con todos los prestadores. En su caso, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, (...), o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con base en las competencias que tiene atribuidas para imponer obligaciones y condiciones aplicables al acceso a las redes y recursos asociados y su interconexión, podrán determinar los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta de proveedores de estos servicios que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final”.

La regulación anterior ha de completarse, en su caso, con las obligaciones que se impongan a los operadores con poder significativo de mercado (PSM), al amparo de los artículos 13 y 14 de la LGTel, obligaciones que pueden incluir ofrecer acceso a numeración 118AB. Así sucede en el caso de Telefónica, en el mercado de originación y acceso en redes fijas individuales –mercado 2 de la

Recomendación de mercados relevantes de 2007²¹– (en adelante, mercado 2/2007), en el que se le ha impuesto a esta compañía la obligación de prestar servicios de acceso y originación a los operadores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado que son asignatarios de numeración 118AB²².

CUARTO.- Aplicación de la regulación y principios anteriores al conflicto entre Informatel y Telefónica

Telefónica justificó su negativa a la apertura del número 11826 en el año 2016 en los motivos que se enumeran a continuación:

- a) Conforme a lo dispuesto en la Orden CTE/711/2002, Telefónica no está obligada a abrir todos los números 118AB. A su juicio, por tanto, no le es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB.
- b) Telefónica dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio a prestar con esas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes.
- c) Considera excesivos los precios solicitados para el número 11826.
- d) Existen muchos antecedentes de tráfico fraudulento con numeraciones 118AB.

Posteriormente, Telefónica ha rechazado la nueva propuesta de precios que Informatel había comunicado a la CNMC –y de los que se dio traslado a Telefónica el 27 de abril de 2017- sobre la base de que necesitaba hacer un análisis integral de la solicitud, que, a su juicio, comprendía aspectos adicionales al precio.

A continuación, se analizan los motivos presentados por Telefónica para denegar la solicitud de apertura del número 11826 y la aplicación de la normativa y regulación analizada al supuesto del conflicto.

²¹ Recomendación de 17 de diciembre de 2007, relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

²² Resolución de 17 de enero de 2017, relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ANME/DTSA/364/15/MERCADOS 1 Y 2-REC.2007).

4.1. Ausencia de una obligación de apertura de todos los números 118AB y de interoperabilidad con todos los servicios de consulta telefónica de números de abonado prestados a través de la numeración 118AB.

Telefónica señala que “conforme a lo dispuesto en dicha Orden [en referencia a la Orden CTE/711/2002], TdE no tiene obligación a la apertura de todos los números 118AB”. En línea con esta afirmación, Telefónica considera que “no es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB” amparándose en la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, concluyendo que **“la obligación de Telefónica se limita a garantizar a sus abonados una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado suficiente”**²³.

El operador considera que la nueva redacción de la Orden CTE/711/2002, operada por la Orden IET/1262/2013, permite esta interpretación. Concretamente, Telefónica cita el subapartado tercero de su apartado noveno, que sostiene:

“Los operadores del servicio telefónico disponible al público deberán ofrecer a los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en la medida en que sea necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado decimotercero.5²⁴ de la presente orden, un servicio de facturación y cobro de los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios. (...)”

La empresa especifica que en octubre de 2016 –fecha en que remitió sus consideraciones sobre este aspecto en el marco del presente expediente–, sus clientes tenían acceso a 50 números 118AB y que, por tanto, la oferta existente en el mercado era suficiente. Para este operador, si se le obligase a atender la solicitud de Informatel, se le estaría obligando a atender una petición no razonable y lo más importante, a asumir un riesgo económico por un servicio que no es necesario al disponer Telefónica de una oferta amplia y variada de operadores prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, para sus usuarios finales.

En relación con este argumento, como ya se indicó en el marco de los conflictos anteriormente resueltos y citados en el Fundamento material Segundo, si se examina detalladamente el texto, se observa que en realidad la modificación introducida por la Orden IET/1262/2013 en el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 –puesto que el apartado noveno.3 únicamente elimina la diferenciación de las obligaciones entre operadores con PSM y sin él– es mínima y no justifica un cambio de tanto calado como al que

²³ La negrita y el subrayado es de Telefónica.

²⁴ Apartado 13.5 de la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio que modifica a la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo que señala: “(...) todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final”.

se refiere Telefónica. En concreto, esta Sala ha señalado lo siguiente, en las resoluciones citadas:

“La redacción del apartado decimotercero.5 antes y después de la modificación indicada establecía:

Antes de la modificación de 2013

“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado serán accesibles desde las redes públicas telefónicas fijas cuyos operadores tengan la consideración de dominantes. Igualmente, podrán ser accesibles desde las redes de otros operadores del servicio telefónico disponible al público”²⁵.

Redacción dada por la Orden IET/1262/2013

“Los números pertenecientes al rango atribuido en este apartado podrán ser accesibles desde las redes de los operadores del servicio telefónico disponible al público”.

Como se puede observar, el nuevo texto elimina la relación de la obligación de interoperabilidad con la declaración de dominancia de determinados operadores –en particular, de Telefónica, como operador dominante en el mercado de acceso y originación mayorista en redes públicas fijas-.

Esta supresión se explica en la exposición de motivos de la Orden IET/1262/2013 en los siguientes términos:

“En otro orden de cosas, con esta modificación se adapta el contenido de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, al nuevo marco en materia de acceso e interconexión. Si bien dicha orden solo obligaba a que la numeración 118XY fuera accesible desde las redes telefónicas fijas de los operadores dominantes, la aplicación del marco normativo introducido con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, aconseja eliminar esta provisión, sin perjuicio de que, en su caso, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones pueda imponer las obligaciones que procede a los operadores con poder significativo de mercado”.

Esto es, la Orden únicamente desvincula la obligación de interoperabilidad de la condición de dominancia o PSM de un determinado operador y de las obligaciones subsiguientes puesto que su imposición se realizará, en su caso, por la CNMC en el marco de un análisis de mercado.

Una interpretación integradora de los apartados octavo.2 y decimotercero, puntos 5 y 6, de la Orden CTE/711/2002 permite entender que la SESIAD podrá establecer mediante una disposición de carácter general los criterios objetivos para considerar que existe una oferta adecuada de proveedores para

²⁵ El subrayado señala el texto que ha permanecido invariable después de la modificación de 2013.

el usuario final, criterios en los que en principio los operadores del servicio telefónico disponible al público podrían apoyarse para denegar la apertura a algunos números 118AB.

Ante la falta de estos criterios o teniéndolos en consideración, si hubiesen sido establecidos por la SESIAD, la CNMC, en base a sus competencias en materia de interconexión y acceso, en sede de resolución de conflictos, intervendrá para valorar si se dan las circunstancias necesarias que justifiquen una denegación de interoperabilidad.

Además, en el caso de Telefónica concurre una circunstancia específica adicional. Como se señalaba con anterioridad, este operador identificado con poder significativo de mercado tiene impuesta la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso en condiciones reguladas, a la numeración 118AB, en el mercado 2/2007, en los siguientes términos:

«1.- Obligación de proporcionar los servicios de originación y el acceso mayorista a la línea telefónica a todos los operadores

Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso a elementos y a recursos específicos de sus redes, así como a recursos y a servicios asociados, y a su utilización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1.d) de la LGTel, 10 del Reglamento de Mercados y 12 de la Directiva de Acceso.

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que Telefónica está obligada a:

Atender a las solicitudes razonables de acceso a recursos específicos de sus redes y a su utilización (artículos 14.1 d) de la LGTel y 10 del Reglamento de Mercados; artículo 12 de la Directiva de Acceso).

Esta obligación implica, entre otros aspectos, que Telefónica está obligado a:

a. *Sobre los accesos tradicionales a la RTC de Telefónica, permitir la interconexión de redes o recursos a los siguientes servicios:*

- *servicios de acceso indirecto, exclusivamente para aquellos accesos que son provisionados mediante el servicio de acceso mayorista a la línea telefónica,*
- *servicios de acceso a tarifas especiales, y*
- *servicios de acceso a numeración corta.*

(...)

b. *Sobre los accesos NGA de Telefónica, permitir la interconexión de redes o recursos a los siguientes servicios:*

- *servicios de acceso a tarifas especiales, y*
- *servicios de acceso a numeración corta*
- f. *Prestar los servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de los servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios.*
- g. *Negociar de buena fe con los solicitantes de acceso autorizados.*
- h. *No revocar una autorización a recursos o servicios previamente concedida».*

Telefónica tiene una responsabilidad adicional respecto al resto de los operadores del mercado puesto que debe garantizar la prestación de los servicios de acceso a numeración 118AB en los supuestos antes citados, al ser el único operador que en la actualidad tiene impuesta una obligación específica de prestación de servicios de acceso y originación hacia la numeración 118AB, por su especial posición en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas. Este acceso debe prestarse en condiciones no discriminatorias, de conformidad con el apartado 4 del Anexo I del mercado 2 de la Recomendación de 2007. Por tanto, la denegación por Telefónica de acceso a una determinada numeración debe estar particularmente justificada.

El alcance del servicio de originación y acceso a la numeración 118AB por parte de Telefónica se ha delimitado en la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR)²⁶ en la que se regula de forma detallada este servicio en los siguientes términos:

“2.3 Acceso a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado

Se remunerará a Telefónica de España por la prestación de los siguientes servicios:

- *Acceso a la numeración 118AB ofrecida por otros operadores desde la red de Telefónica de España: el operador interconectado deberá satisfacer a Telefónica de España los precios por llamada y la duración de la misma correspondientes al nivel de interconexión.*
- *Facturación y gestión de cobro*

El precio del Servicio de Facturación y Gestión de Cobro será el establecido para el Servicio de Facturación y Gestión de Cobro de red inteligente en el modelo de acceso y se remunerará por llamada, independientemente de que dicha llamada sea facturada y cobrada o facturada e impagada.

²⁶ Resolución de 11 de febrero de 2016 por la que se aprueba la oferta de interconexión de referencia basada en tecnología TDM de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. (exp. núm. OFE/DTSA/1975/14/OIR TDM).

Por una parte, Telefónica cobrará a los usuarios de estos servicios el precio comunicado para este servicio por el operador interconectado, establecido en función de las posibilidades técnicas. Por otra parte, Telefónica de España pagará al operador interconectado el importe resultante de minorar el precio al llamante con el importe por la prestación de los servicios de acceso a la numeración 118AB y de facturación y gestión de cobro”.

Por lo tanto, adicionalmente a la obligación de apertura o interoperabilidad con la numeración 118AB contenida en la normativa sectorial, Telefónica tiene una obligación de acceso y originación hacia este tipo de numeración impuesta en el marco de la regulación de mercados prevista en los artículos 13 y 14 de la LGTel. En este contexto, únicamente la presentación de solicitudes no razonables de acceso podría justificar la denegación de estos servicios para un número de consulta telefónica de números de abonado concreto -sin mencionar otros supuestos más concretos, como la aplicación de los criterios aprobados para suspender la interconexión a números ya abiertos en su red, por motivos de tráfico irregular, al amparo del Real Decreto 381/2015-.

Este ejercicio ha de completarse con la aplicación de la Orden CTE/711/2002 que establece la necesidad de garantizar la prestación del servicio en condiciones adecuadas para el usuario final. Cuando no se cumpla con este último requisito, se podrá entender que la solicitud de acceso no es razonable y, en consecuencia, permitir la denegación de la apertura por parte del operador con PSM.

En conclusión, el argumento analizado en el presente apartado –ausencia de una obligación de apertura– no puede ser tenido en consideración por sí mismo para estimar la pretensión de Telefónica.

4.2. Telefónica dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio a prestar con esas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes

En segundo lugar, Telefónica justifica su negativa a abrir su red al número 11826 de Informatel en que dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y que el servicio a prestar con esas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes.

En su escrito de alegaciones anterior al trámite de audiencia, Telefónica señaló que en octubre de 2016 había 50 números 118AB accesibles desde su red, lo que suponía, según sus declaraciones, más del 90% de los asignados en aquel momento -53 a octubre de 2016-. Comprobados los datos aportados en aquella fecha por Telefónica, durante la instrucción del expediente se constató que en

realidad de los 53 números 118AB asignados por esta Comisión únicamente podían estar abiertos 48²⁷.

A fecha 10 de mayo de 2017, existen 52 números 118AB asignados por la CNMC. Realizadas las comprobaciones oportunas, se constata que en las últimas tarifas publicadas en la página web de Telefónica, de abril de 2017, figuran 47 números 118AB (con sus precios aplicables), de los que únicamente pueden estar abiertos 45²⁸.

La operadora consideraba que con los 50 números -que según declaraba en octubre de 2016 tenía abiertos, actualmente reducidos a 45- cumplía con la obligación de ofrecer a sus abonados una oferta amplia y suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados. Por ello, no estimaba necesario ampliar la oferta a un servicio con un alto precio y *“nada competitivo”*.

Como se indicó en el apartado anterior, el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002 establece que la SESIAD será la que determine los criterios que deben cumplirse para que se considere que existe una oferta suficiente de proveedores de servicios de consulta que aseguren su prestación en condiciones apropiadas para el usuario final. A día de hoy, esta previsión no ha sido desarrollada.

Fuera de este supuesto –y como se ha señalado en otras resoluciones ya citadas en otros apartados-, la CNMC considera que el número máximo de 118AB susceptibles de asignarse que establece el PNNT (90 números) representa un primer filtro que garantizaría una oferta de proveedores de servicios de consulta telefónica sobre números de abonados que resulta ser desde luego suficiente para el mercado. En la actualidad y a efectos prácticos, este número se reduce a 52, que son el total de números 118AB asignados en abril de 2017 y que reduce de forma significativa el nivel de demanda de números para la prestación de estos servicios de información telefónica, respecto de los 90 números atribuidos. El total de números abiertos por Telefónica representa un 86,5% sobre los números asignados.

²⁷ La lista de tarifas publicada en la página web de Telefónica en octubre de 2016 incluía los precios de 63 números de consulta (118AB) (<http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/ficha-ayuda/tarifas-servicio-telefonico-basico>).

Sólo podían estar abiertos 48 porque del total de los números publicados por Telefónica, porque 14 no estaban asignados en aquel momento. De forma adicional, en la lista figura el número 11826, del que trae causa este conflicto por no tenerlo abierto (además de estar publicado un precio distinto al comunicado por Informatel). Por lo tanto, la página web de Telefónica no estaba actualizada, al haber 15 números (14 no asignados y el de Informatel) que no estaban abiertos en la red de este operador.

²⁸ <http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/ficha-ayuda/tarifas-servicio-telefonico-basico>.

Sólo pueden estar abiertos 45 del total de los números publicados por Telefónica, porque 2 no están actualmente asignados.

La calificación de “oferta muy amplia” es un criterio subjetivo que no puede dejarse en manos de uno de los interesados. Sin embargo, sí resulta un criterio objetivo que la cantidad de numeración de consulta telefónica de números de abonados abierta en la red de Telefónica se encuentra por debajo del número total de los asignados y que –en tanto no se aprueben los criterios para la SESIAD- deberá justificarse caso a caso la negativa de apertura, sin ser suficiente una mera declaración de que se disfruta de una oferta amplia. Este análisis coincide con el llevado a cabo durante la instrucción del expediente y reflejado en el informe sometido al trámite de audiencia, en el que las cifras eran ligeramente diferentes pero no influyen en la conclusión. Por lo tanto, no puede acogerse esta alegación.

En cualquier caso, ante la ausencia de unos criterios generales que desarrollen la previsión del apartado decimotercero.5 de la orden ministerial y teniendo particularmente en consideración su condición de operador con PSM en el mercado 2/2007, a través del presente conflicto ha de analizarse la razonabilidad de la denegación de acceso a nuevos proveedores del servicio, en función de todas las circunstancias concurrentes.

Esto es, ha de examinarse, como se hace a continuación, si existen otros criterios razonables para denegar la apertura por parte del operador de acceso, en qué condiciones da Telefónica acceso a otros prestadores de estos servicios y si el número 11826 permite o contribuye a la prestación en España de unos servicios de consulta telefónica sobre números de abonado en condiciones apropiadas para el usuario final, en el sentido indicado -y transcrito anteriormente- por el apartado decimotercero.5 de la Orden CTE/711/2002:

“todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público deberán poder acceder a una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que asegure su prestación en condiciones adecuadas para el usuario final”.

4.3. El elevado precio por minuto solicitado para el número 11826

Telefónica apunta, como una de las razones que le conducen a denegar la apertura del número 11826 en su red, el elevado precio del servicio propuesto por Informatel, **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**. Sin embargo, Telefónica no se pronuncia en su último escrito de alegaciones sobre los nuevos precios propuestos por Informatel en el trámite de audiencia, indicando que la CNMC únicamente debería pronunciarse sobre los precios inicialmente comunicados.

De conformidad con el artículo 84.2 de la LRJPAC, los interesados podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en el trámite de audiencia y la Administración, en la resolución que dicte para poner fin al procedimiento, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados –artículo 89.1 de la misma ley-. En este sentido, Informatel ha remitido una nueva propuesta de precios de la que se ha dado oportuno

traslado a Telefónica. Por este motivo, ha de analizarse a continuación la nueva alegación aducida por Informatel.

Con carácter general, el apartado Noveno.2 de la Orden CTE/711/2002 establece que será el asignatario de la numeración 118AB, prestador del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, el que fijará el precio que pagarán los usuarios finales del servicio.

Telefónica considera que *“desde un punto de vista económico la propuesta de precios de Informatel Hispania [refiriéndose siempre a la primera propuesta de precios, a la segunda no ha hecho alegaciones] no es beneficiosa para los usuarios, lo que redundará en una mayor reticencia general al uso de los 118AB, ya de por sí rechazados por sus altos precios y el uso irregular que se está haciendo de este recurso escaso”*.

La CNMC viene observando en los dos últimos años un incremento de los precios por parte de algunos de los nuevos prestadores del servicio de consulta, los cuales, como en el caso de la primera propuesta de Informatel, superan los hasta ahora establecidos en el mercado.

No obstante, Informatel ha bajado sus precios de forma muy acusada en sus alegaciones presentadas en el trámite de audiencia. En este escrito, Informatel propone cobrar **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**.

Comparando este precio con el resto de los importes de los números asignados que figuran en la página web de Telefónica, el propuesto por Informatel –tanto por establecimiento como por llamada-, se sitúa en la franja superior de precios, aunque existen bastantes números con precios más elevados.

En este sentido, el precio medio por minuto de todos los números abiertos en la red de Telefónica actualmente se encontraría en 1,99 euros por establecimiento de llamada y 2,22 euros (sin IVA)²⁹. Continuando el análisis, el precio medio sin IVA de una llamada desde un teléfono fijo a un número de consulta con una duración de 2 minutos es de 6,43 euros³⁰ (sin IVA); mientras que la misma llamada con las nuevas tarifas comunicadas por Informatel sería de **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**

El precio del servicio que se está analizando no ha sido limitado o establecido ni en una norma³¹ ni en el marco de un análisis de mercado. Por lo tanto, al

²⁹ En el cálculo de los 2,24 €/minuto se ha hecho una media de los precios por minuto sin tener en cuenta el precio de establecimiento.

³⁰ En el cálculo se suman el precio del establecimiento más el importe correspondiente a los dos minutos. No se ha incluido el precio de los 11 primeros segundos de locución informativa. Con IVA el precio medio es de 7,72 €/2 min.

³¹ Como ocurre con la numeración de servicios de tarificación adicional (vid. Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a

estar los precios liberalizados, el importe que decida fijar cada operador responde a su política comercial y a sus propios intereses. Sin embargo, también afectará a los operadores de acceso tanto a nivel minorista -por ejemplo, incrementa la posibilidad de que aumenten las quejas de sus clientes cuando se les remite una factura elevada por estos servicios-, como mayorista -al poder afectar a la gestión de pagos entre operadores-, e incluso al resto del mercado de información telefónica pues los usuarios empiezan a asociar los números 118AB con precios excesivos y problemas en la facturación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede examinar si Telefónica debe abrir su red al número 11826 partiendo de que: (i) los titulares de esta numeración fijan el precio a cobrar al usuario final por el servicio; (ii) Telefónica es un operador con una obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a la numeración 118AB en el marco del mercado 2/2007; (iii) que el artículo 19.11 de la LGTel permite excepcionar la apertura de numeración no geográfica por razones técnicas o económicas y, (iv) la Orden CTE/711/2002 exige que se asegure al abonado la prestación del servicio en condiciones adecuadas, lo que permitirá denegar la apertura cuando este requisito no se cumpla.

Puesto que el elevado importe del servicio fue una de las razones esgrimidas por Telefónica para no abrir su red al número 11826 y Telefónica no ha aportado otras razones en el trámite de audiencia, tras bajarse los precios, lo determinante es saber si existen razones económicas que justifiquen su negativa o si los precios notificados sobrepasan los límites que aseguran la prestación del servicio en condiciones adecuadas.

Con fecha 20 de diciembre de 2016, la Sala de Supervisión Regulatoria aprobó un informe de supervisión del mercado de información telefónica sobre números de abonado. En él se informa al MINETAD de una serie de actuaciones que han tenido incidencia en el mercado de servicios de información telefónica en los últimos años y se proponen una serie de medidas.

Entre otros aspectos, se analiza el mercado para concluir que el coste de la llamada a un 118AB es en muchos casos superior al de un número de tarificación adicional para llamadas de corta duración³². De hecho, es superior en la mayoría de los casos al establecido como máximo para la numeración de tarificación adicional abierto para el abonado sin necesidad de solicitud expresa, situado en 1 €/min desde redes fijas y de 1,30€/min desde redes móviles (artículo 8 de la Orden de tarificación adicional), al no haber

los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso).

³² En el informe se señala que “para llamadas cortas (inferiores a 40 segundos), el precio medio de una llamada a 118AB es superior a un número de tarificación adicional con A=9 y, obviamente, al resto de números de tarificación adicional. No es ese el caso para llamadas más largas, si bien existen numeraciones 118AB que se sitúan por encima de los precios asociados a los números de tarificación adicional más caros”.

limitaciones de precios para los servicios de información telefónica sobre números de abonado.

Asimismo, las llamadas a numeración 118AB pueden tener cualquier duración –no hay regulación sobre la duración de estas llamadas–; en los expedientes analizados en el citado informe, se ha detectado la realización de llamadas con una duración cercana a los 30 minutos (y en algunos casos, superior), que es el límite de las llamadas a servicios de tarificación adicional.

Relacionado con el coste de las llamadas, en la prestación de servicios a través de numeración 118AB no se garantiza que se facilite la tarifa del servicio en formato de precio por minuto en la locución informativa del servicio de consulta, lo que facilita la comprensión del precio por parte de los usuarios finales llamantes. Algunos operadores del servicio de consulta ofrecen el precio por segundos (y otros por minutos), lo que puede conducir a la confusión del usuario final que piense que el precio informado es por minuto –facilitado por el hecho de que la locución se da en algunas ocasiones de forma muy rápida–; en definitiva, esta numeración no cuenta con las garantías establecidas para los servicios de tarificación adicional en los artículos 16 y siguientes de la Orden de tarificación adicional y apartado decimoctavo bis de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero³³, donde se establece que la locución indicará el precio máximo por minuto o por llamada, incluyendo impuestos indirectos.

Se recuerda que, entre otras recomendaciones, para reducir los posibles perjuicios señalados a los usuarios finales, se propuso al MINETAD que se plantee la calificación del rango 118AB como numeración de tarificación adicional y la consiguiente redefinición del concepto de ‘servicios de tarificación adicional’ o, entre otras medidas, la modificación de la normativa para establecer el derecho a la desconexión del servicio, la posibilidad de que los abonados fijen límites de gasto mensual respecto a cualquier numeración que ofrezca servicios en los que se retribuya al llamado o la facultad de establecer la posibilidad de un opt-in para determinados importes; en definitiva, medidas que posibiliten cierto control en los precios máximos a pagar por parte de los usuarios finales.

En virtud de las anteriores consideraciones, el precio propuesto del servicio es un elemento fundamental a tener en consideración para estimar la solicitud planteada. Informatel no justificó el incremento propuesto en un primer momento del importe de su servicio de consulta telefónica de números de abonado, respecto del anteriormente aplicable hasta 2015³⁴. Así, este operador no ha acreditado la existencia de unas características especiales o adicionales del servicio que va a prestar que justifiquen el incremento citado.

³³ Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del Título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones.

³⁴ 2 euros establecimiento y 2 €/minuto.

Como ya se apuntó, un importe excesivo tiene transcendencia no sólo en el ámbito minorista, sino también en las relaciones mayoristas entre los operadores, pues es el operador de acceso el que deberá facturar a su abonado el importe y efectuar los pagos a los diferentes operadores que integran la cadena que permite la prestación del servicio 118AB. Todo ello puede suponer un aumento, en algunos casos, de perjuicios económicos –y, sobre todo, el descontento de los clientes por la facturación elevada de un servicio determinado- que podría sufrir el operador de acceso.

Tras la rebaja comunicada por Informatel durante la tramitación del procedimiento, los nuevos precios se ajustan a otros existentes en el mercado. El punto 4 del Anexo I del mercado 2/2007 impone a Telefónica una obligación de no discriminación³⁵. Por lo tanto, dado que existen numeraciones de operadores del servicio de consulta con condiciones económicas semejantes – o incluso más gravosas- abiertos en la red de Telefónica, no se encuentran argumentos para no atender la solicitud de Informatel. En este sentido, Telefónica no ha aportado argumentos en contra de la apertura en su red de este número.

En conclusión, teniendo en cuenta los precios notificados por Informatel en el trámite de audiencia, a la luz de la situación de otros números 118AB, de las obligaciones impuestas a Telefónica y de los motivos ofrecidos por este operador en el presente procedimiento, se concluye que Telefónica está obligada a atender la solicitud de apertura de Informatel.

Sin perjuicio de lo anterior y en virtud de las obligaciones de regulación *ex ante* impuestas específicamente sobre Telefónica, se le recuerda que, al margen de las obligaciones generales de garantizar la interoperabilidad, Telefónica debe negociar de buena fe cualquier solicitud de acceso a su red y justificar de forma motivada las razones de su negativa de apertura al operador y que el rechazo a dicha negociación o la denegación de apertura en red sin ofrecer ninguna justificación o discriminando injustificadamente podría suponer un incumplimiento de sus obligaciones regulatorias impuestas en el mercado 2/2007. Por tanto, Telefónica ha de informar de su preocupación sobre el precio comunicado al operador solicitante y negociar sobre dicha apertura antes de llegar al conflicto.

4.4. La existencia de antecedentes de tráfico fraudulento

Telefónica realiza una alegación de carácter general sobre la numeración 118AB, señalando que este tipo de numeración ha sido utilizada para cursar

³⁵ En concreto en el punto 4 del Anexo I del mercado 2/2007 se señala: “*Telefónica deberá aplicar condiciones económicas y técnicas equivalentes en circunstancias semejantes a los operadores que presten servicios equivalentes, y proporcionarles servicios e información de la misma calidad que los que se proporcionen a sí mismos, a sus filiales o asociados, así como a terceros operadores*”.

tráfico irregular. En este sentido, manifiesta que en aplicación de los procedimientos de suspensión de tráficos irregulares o fraudulentos ya ha suspendido la interconexión de 7 números 118AB, a lo que se suma la incoación de *“expedientes sancionadores por presuntos incumplimientos de las condiciones de asignación del 118AB a quince (15) operadores”*³⁶.

Telefónica denuncia que en ocasiones se engaña al llamante alargando la llamada hasta los 30 minutos de duración máxima que en el caso de aplicar el precio solicitado en primer lugar por Informatel el servicio tendría un importe **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**.

Sin perjuicio del análisis y conclusión del apartado anterior, la denegación de apertura de una numeración como consecuencia de tráfico fraudulento debe responder siempre a acciones que se imputen al operador asignatario de la numeración. No se pueden extrapolar a Informatel comportamientos ajenos a su empresa para denegar la apertura de su número en la red de Telefónica. Asimismo, el daño al que se refiere Telefónica debe haber sido causado a su red o empresa o a varios operadores, de forma motivada, examinándose caso por caso.

Debe recordarse que Informatel tuvo abierto el número 11826 durante cuatro años en la red de Telefónica sin que este operador denunciase la existencia de algún comportamiento fraudulento y sin suspender la interconexión hacia esa numeración.

Por ello, la afirmación de existencia de tráfico fraudulento con carácter general, sin aportar datos concretos sobre Informatel –o entidades relacionadas con este operador- que le hagan responsable de ese tipo de comportamientos, no puede servir de base para denegar una apertura que supone para Informatel el impedimento de acceso a su servicio por una cuota muy elevada de usuarios.

La denegación de acceso es un instrumento que debe utilizarse como último recurso. Si, una vez abierta la interconexión, Telefónica detecta un uso irregular de esta numeración, la normativa y regulación aplicables a día de hoy le dotan de instrumentos suficientes que podrá utilizar para frenar esos comportamientos o eludir sus consecuencias.

Así, una vez abierto el número, de conformidad con el Real Decreto 381/2015, Telefónica y otros operadores pueden suspender la interconexión, aplicando los criterios aprobados por la SESIAD -en fecha 10 de diciembre de 2015, para Telefónica-³⁷ y, asimismo, pueden formular una denuncia ante la CNMC para que se lleven a cabo las actuaciones oportunas en el ámbito sancionador y de la numeración.

³⁶ En los expedientes mencionados por Telefónica, finalmente se sancionó a once (11) operadores asignatarios de numeración 118AB.

³⁷ **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA INFORMATTEL [] FIN CONFIDENCIAL**.

En aplicación de estas previsiones, Telefónica podrá expulsar con facilidad de su red y, en definitiva, del alcance de sus usuarios a cualquier prestador del servicio de consulta que realice actividades que se encuadren en los parámetros previstos en el procedimiento que tiene aprobado Telefónica ante la SESIAD.

En segundo lugar, se recuerda que la OIR recoge específicamente un procedimiento de transmisión de impagos en cascada que supone el que el operador de consulta telefónica sobre números de abonados asume la totalidad del impago de los usuarios. Además, el asignatario del 118AB deberá abonar a Telefónica los importes correspondientes a los servicios de acceso y de facturación y gestión de cobro incluso respecto de las llamadas impagadas de conformidad con lo previsto en el apartado 2.3 del Anexo 1 de la OIR³⁸.

A nivel mayorista, Telefónica puede arbitrar medidas que minimicen el impacto de actuaciones de impagos o tráficos irregulares, como por ejemplo estableciendo avales con el asignatario del 118AB cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en la OIR.

Además, Telefónica podría habilitar herramientas a nivel de usuarios, es decir, establecer los mecanismos necesarios para prevenir el perjuicio económico denunciado como, por ejemplo, permitirles la desconexión a estos servicios, limitando el consumo mensual en este tipo de numeración, etc. A pesar de que el artículo 24 de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas³⁹ obliga a los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público a garantizar el derecho a desconexión de las llamadas internacionales y a servicios de tarificación adicional, no contemplándose la obligación de garantizar el derecho a la desconexión de los 118AB, sin embargo, facultativamente Telefónica podría ofrecer el citado servicio a sus usuarios como medida para evitar este tipo de prácticas.

4.5. Conclusión

Desde la perspectiva de la normativa sectorial de telecomunicaciones, la Sala de Supervisión Regulatoria considera que, confrontados los derechos vinculados a la asignación de una numeración y el derecho de interoperabilidad

³⁸ Punto 2.5 del anexo de los servicios de acceso de la oferta de referencia de Servicios de interconexión sobre la red telefónica conmutada de Telefónica de España, S.A.U. para operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas *“En caso de que se produzcan impagos en las llamadas a números de consulta telefónica de operadores interconectados, Telefónica de España no estará obligada al pago descrito, una vez acredite suficientemente el impago producido. El operador interconectado estará siempre obligado al pago de los servicios de acceso y de facturación y gestión de cobro, aunque se produzca un impago justificado en el acceso a Telefónica de España”*.

⁴⁰ Dictada por la Sección tercera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en relación con el conflicto de acceso entre Jazz Telecom, S.A. y Telefónica de España, S.A. sobre supuesto incumplimiento de plazos del servicio de reubicación de par de la oferta de acceso al bucle de abonado.

existente para los asignatarios de la numeración con las obligaciones de Telefónica derivadas de su condición de PSM en el mercado 2/2007 y de la regulación horizontal aplicable a todos los operadores, en este caso concreto, por las circunstancias analizadas anteriormente, se estima ajustado a derecho que Telefónica abra su red al número 11826 de Informatel.

QUINTO.- Sobre la reclamación del importe de la tasa e indemnización por el retraso en la apertura

Informatel solicitó, junto con la apertura de la numeración, que se obligase a Telefónica a abonar la tasa de telecomunicaciones que le correspondía abonar hasta el momento de la apertura efectiva de la interconexión –probablemente en referencia a la tasa por numeración–, así como 36.000 euros en concepto de indemnización.

En relación con esta solicitud, debe señalarse que la reclamación de cantidades entre operadores que tengan carácter meramente patrimonial deberá realizarse a través de la vía civil sin que corresponda al ámbito de actuación de esta Comisión determinar este extremo, como señaló el Tribunal Supremo en la sentencia de 6 de julio de 2011⁴⁰:

“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [CNMC] no es competente para pronunciarse, al resolver los conflictos de acceso, sobre las consecuencias meramente patrimoniales de aquellos incumplimientos”.

De conformidad con el apartado 2 del anexo I de la LGTel, “serán sujetos pasivos de la tasa [de numeración] las personas físicas o jurídicas beneficiarias de derechos de uso”. Por tanto, la persona obligada al pago de la tasa de numeración por el número 11826 es Informatel como operador asignatario que tiene el derecho de uso del número. La falta de apertura de un número en una red resulta una cuestión adicional que no tiene relación con las obligaciones tributarias del asignatario –además, el 118AB de Informatel puede encontrarse abierto y prestar servicios en otras redes, con independencia de Telefónica–.

Por otra parte, se recuerda a Informatel **-INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA INFORMATEL [] FIN CONFIDENCIAL-** que la falta de pago de la tasa supone el incumplimiento de una condición general establecida al operador de telecomunicaciones asignatario de numeración –en virtud del artículo 17.b) del Reglamento de Prestación de Servicios– que podría acarrear las correspondientes consecuencias sancionadoras y podría dar lugar en su caso a la cancelación de la asignación, de conformidad con el artículo 62.1.c) 1º del Reglamento de mercados, acceso y numeración.

⁴⁰ Dictada por la Sección tercera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en relación con el conflicto de acceso entre Jazz Telecom, S.A. y Telefónica de España, S.A. sobre supuesto incumplimiento de plazos del servicio de reubicación de par de la oferta de acceso al bucle de abonado.

Por último, Informatel deberá tener en cuenta que únicamente ha notificado la actividad de consulta telefónica sobre números de abonado pero no la de prestación del servicio telefónico disponible al público. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del apartado undécimo de la Orden CTE/711/2002 si desea prestar el servicio de terminación de llamadas, entendida ésta como la conexión telefónica entre los extremos llamante y llamado, deberá estar habilitado para la prestación del servicio telefónico disponible al público, conforme a la LGTel y su normativa de desarrollo.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la solicitud de Informatel Hispania, S.L. Telefónica de España, S.A., sociedad unipersonal, deberá realizar las adaptaciones de redes necesarias para que el número 11826 esté accesible en su red para sus abonados en el plazo máximo de 1 mes desde la notificación de la presente resolución.

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las solicitudes presentadas por Informatel Hispania, S.L.

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