
**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO PLANTEADO POR QUALITY TELECOM,
S.L. CONTRA TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. POR LA NEGATIVA DE
ESTA ÚLTIMA A INCREMENTAR LAS TARIFAS SOLICITADAS PARA LOS
NÚMEROS CORTOS 11814 y 11863****CFT/DTSA/013/15/QUALITY vs TELEFONICA 11814 y 11863****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 18 de mayo de 2017

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo al conflicto de interconexión con nº CFT/DTSA/013/15, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO. Escrito presentado por Quality Telecom, S.L.**

Con fecha 29 de octubre de 2015, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de la entidad Quality Telecom, S.L. (en adelante, Quality) en el que denuncia a Telefónica de España, S.A. Unipersonal (en adelante, Telefónica) por los siguientes motivos:

- La suspensión en interconexión del número 11878 llevada a cabo por Telefónica. Quality la considera “*arbitraria e injustificada*” y solicita que se imponga a Telefónica la obligación de restablecer la citada interconexión¹.

¹ Esta cuestión ya ha sido analizada mediante la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 18 de octubre de 2016, que resolvió el conflicto de interconexión interpuesto por Quality Telecom, S.L. contra Telefónica de España, S.A.U. por la suspensión en interconexión del número corto 11878 por tráfico irregular (CFT/DTSA/009/15).

- La negativa de Telefónica de aceptar la modificación de las tarifas de los números cortos 11826², 11814³ y 11863⁴ solicitada por Quality como operador a los que *“les presta el servicio de aparagüamiento en interconexión para terminación de llamadas en sus 118AB”*. Al respecto, Quality solicita que se imponga a Telefónica la obligación de modificar las tarifas relativas a los citados números de consulta telefónica sobre números de abonado.

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 18 de noviembre de 2015, se comunicó a Quality y Telefónica el inicio del procedimiento y se formularon sendos requerimientos de información, siendo dichos escritos debidamente notificados a Telefónica y a Quality los días 25 y 30 de noviembre de 2015, respectivamente.

TERCERO. Contestación de Telefónica al requerimiento de información

Con fecha de 14 diciembre de 2015, se recibió escrito de Telefónica por el que da contestación al requerimiento de información remitido por la DTSA el 18 de noviembre de 2015, tras solicitar una ampliación de plazo el 2 de diciembre de 2016.

² Número asignado a INFORMATEL HISPANIA, S.L. desde el día 15 de junio de 2011 hasta el día 27 de julio de 2015. Consultado el Registro de Operadores figura la extinción de la condición de operador de esta entidad y la cancelación de su inscripción como persona autorizada para la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas de consulta telefónica sobre números de abonado por Resolución del Secretario de la CNMC de 27 de julio de 2015 (expediente RO/DTSA/631/15/CANCELACIÓN). Sin embargo, por Resolución del Secretario de la CNMC de fecha 15 de marzo de 2016, Informatel fue inscrita de nuevo en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas como entidad autorizada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio telefónico fijo disponible al público. En esa misma Resolución se le asignó el número 11826.

³ Número asignado a TELESERVICIO EXPRES, S.L. desde el día 18 de enero de 2011 (DT 2009/1501). Esta entidad consta inscrita en el Registro de operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, como operador habilitado para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, desde la aprobación de la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 13 de julio de 2009 (RO 2009/1058).

⁴ Número asignado a GUÍAS 118, S.L. desde el día 7 de noviembre de 2012 (DT 2012/1842). Esta entidad consta inscrita en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, como operador autorizado para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y el servicio telefónico fijo disponible al público desde la Resolución de la CMT de 27 de julio de 2012 (RO 2012/1494).

CUARTO. Contestación de Quality al requerimiento de información

Con fecha de 16 de diciembre de 2015, se recibió escrito de Quality por el que da respuesta al requerimiento de información remitido por la CNMC el 18 de noviembre de 2015.

QUINTO. Escritos de inicio y requerimiento de información a Guías 118, S.L. y Teleservicio Expres, S.L.

A la vista del escrito de contestación de Quality el 16 de diciembre de 2015, mediante escrito de la DTSA de fecha 25 de enero de 2016 se comunicó el inicio del procedimiento y requirió cierta documentación, así como declaró la condición de interesado a las entidades Guías 118, S.L. (en adelante, Guías 118) –asignatario del número 11863- y Teleservicio Expres, S.L. (en adelante, Teleservicio) –asignatario del número 11814-.

Dichos escritos fueron debidamente notificados a Guías 118, el 1 de febrero de 2016, y a Teleservicio, el 26 de febrero de 2016.

SEXTO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 25 de enero de 2016, la Directora de la DTSA dictó declaración de confidencialidad de determinados datos aportados por Quality en su escrito de 29 de octubre de 2015.

SÉPTIMO.- Contestación de Guías 118

Con fecha 4 de marzo de 2016, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Guías 118 por el que da contestación al requerimiento de información de 25 de enero de 2016.

OCTAVO.- Contestación de Teleservicio

Con fecha 30 de marzo de 2016, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Teleservicio, mediante el cual da contestación al requerimiento de información de 25 de enero de 2016.

NOVENO.- Requerimientos de información efectuados a Vodafone y Orange

Con el fin de aclarar ciertas cuestiones señaladas por los operadores en sus distintos escritos, mediante escrito de 12 de mayo de 2016 la DTSA requirió cierta información a Vodafone y Orange.

Con fecha 26 de mayo de 2016, tuvo entrada en el registro de la CNMC contestación de Vodafone, mientras que con fecha 14 de junio de 2016, tuvo entrada el escrito de Orange.

DÉCIMO.- Consulta en el Registro de operadores y comprobación telefónica al número 11814

A la vista del escrito de contestación de Teleservicio de 25 de enero de 2016, la DTSA efectuó el 3 de noviembre de 2016 una llamada telefónica al número 11814 con el objeto de comprobar si se estaba prestando el servicio de terminación de llamadas a través del número corto 11814, pues consultado el Registro de operadores se constató que la entidad solo estaba habilitada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en virtud de la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 13 de julio de 2009 (expediente RO 2009/1058).

El resultado de la comprobación telefónica fue que de la única llamada efectuada se constató que tras solicitar información sobre el número telefónico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁵, la operadora facilitó el número del citado organismo. A continuación, tras autorizar el llamante a la operadora a que transfiriera la llamada, contestó al teléfono un trabajador del citado Ministerio.

UNDÉCIMO.- Declaración de confidencialidad

Con fecha 9 de noviembre de 2016, la DTSA dictó declaración de confidencialidad de ciertos datos contenidos en las alegaciones de Telefónica, Quality, Teleservicio y Guías 118.

DUODÉCIMO.- 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 Digital⁶ (en adelante, Informe de supervisión de los servicios de información telefónica).

DÉCIMO TERCERO.- Trámite de audiencia

Con fecha 21 de marzo de 2017, se remitió a los interesados el informe emitido en el trámite de audiencia tras la instrucción del expediente, dándoles

⁵ Actualmente, Ministerio de Hacienda y Función Pública y Ministerio de la Presidencia y Administraciones Territoriales, en virtud del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

⁶ 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).

un plazo de 10 días hábiles desde la notificación para que efectuaran las alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

La notificación del informe a los interesados Guías 118 y Teleservicio, a través de los servicios de Correos,, ha resultado infructuosa, habiéndose notificado a través de publicación en el Boletín Oficial del Estado de fecha 27 de abril de 2017.

DÉCIMO CUARTO.- Alegaciones en el trámite de audiencia

Con fecha 6 de abril de 2017, se recibió escrito de alegaciones de Telefónica 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 Quality, Guías 118 y Teleservicio. De forma adicional, la empresa añade que (i) se tenga en cuenta el antecedente fraudulento y/o generador del tráfico irregular del operador soporte -Quality- y (ii) se incorpore una recomendación similar a las de otras Resoluciones relativo a que Telefónica pueda arbitrar medidas que minimicen el impacto que se genera con la apertura de este tipo de numeraciones.

Quality, Guías 118 y Teleservicio no han realizado alegaciones.

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

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Objeto del presente procedimiento

El objeto del presente procedimiento es resolver el conflicto planteado por Quality -operador que proporciona el servicio de soporte de red a Teleservicio, asignatario del número 11814, y Guías 118, asignatario del número 11863- y por los propios asignatarios de la numeración corta citada, contra Telefónica por denegar la solicitud de Quality de modificar las tarifas fijadas por tales prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados para las llamadas de los abonados de Telefónica a los números 11814 y 11863.

Telefónica ha permitido hasta el momento a sus abonados llamar a los citados números, en base a los precios anteriores a la comunicación por parte de Quality, por lo que no ha habido a lo largo de la tramitación del presente expediente un riesgo para la interoperabilidad hacia dicha numeración. Sin embargo, Telefónica plantea no seguir dando acceso a estos números a los nuevos precios propuestos por Quality, Teleservicio y Guías 118, por lo que el objeto de conflicto entre las partes se analiza desde el principio de la

interoperabilidad o la obligación de Telefónica de dar acceso a sus usuarios a tales nuevos precios, que pretenden cobrar los operadores citados.

Se excluye del objeto del presente expediente la misma solicitud de Quality respecto del número 11826, de Informatel Hispania, S.L., en la medida en que Informatel ha presentado otra solicitud de intervención idéntica que está siendo tratada en el expediente de conflicto con núm. CFT/DTSA/008/16.

De forma adicional, si bien no es un aspecto a resolver en el presente conflicto, se analizará la procedencia de incoar un procedimiento sancionador contra la entidad Teleservicio.

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/711/2002⁷, modificada por la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, 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.

⁷ 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).

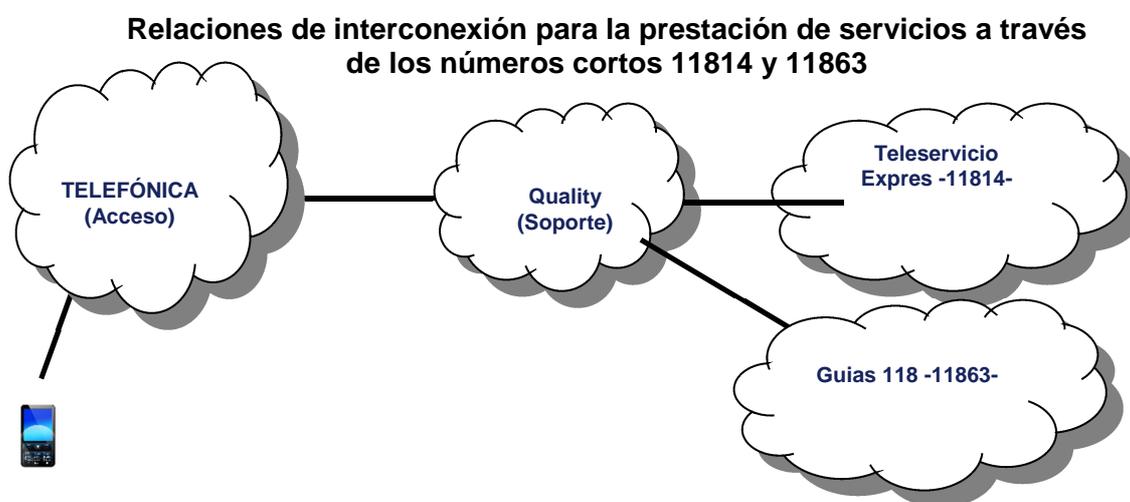
TERCERO.- Ley de procedimiento aplicable

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸, 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

Se describe a continuación brevemente el funcionamiento técnico de la interconexión establecida para las llamadas cursadas desde las redes de Telefónica y Quality hacia los números cortos 11814 –asignado a Teleservicio- y 11863 – asignado a Guías 118-.



(i) **Telefónica y Quality** tienen suscrito un Acuerdo General de Interconexión desde el 29 de enero de 2007 denominado de “acceso al servicio de consulta telefónica sobre números de abonados 118AB”⁹. Concretamente, el primer operador ofrece al segundo servicios de interconexión mediante los cuales los clientes físicamente conectados a la red de Telefónica podrán acceder a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado 11814 y 11863.

⁸ La Ley 39/2015, de 1 de octubre, entró en vigor en fecha 2 de octubre de 2016.

⁹ Acuerdo aportado por Quality mediante escrito de 16 de diciembre de 2015.

(ii) La relación jurídica mantenida entre **Quality y los asignatarios de los números 11814 y 11863** se establece en los contratos facilitados por estas empresas a través de sus distintos escritos¹⁰.

- World Premium Rates S.A. (en adelante, WPR)¹¹ y Teleservicio¹² suscribieron el 8 de febrero de 2011 un contrato de recepción y entrega de llamadas, soporte de red para la prestación de servicios de consulta telefónica mediante el número 11814. Concretamente, el objeto del contrato es la prestación por parte de WPR del servicio soporte de red necesario para la recogida y encaminamiento de las llamadas realizadas al 11814. Posteriormente, Quality adquirió el 100% del capital social de WPR, subrogándose en el contrato.

Al contrato citado se adjunta como apéndice c el sistema de precios a cobrar al usuario de Telefónica consistente en 2,00 € de establecimiento de llamada y 0,03 €/segundo de tarificación.

- Quality y Guías 118¹³ suscribieron el 18 de diciembre de 2012 un contrato de recepción y entrega de llamadas, soporte de red para la prestación de servicios de consulta telefónica mediante número 11863. Como en el caso anterior, Quality ofrece el servicio soporte de red necesario para la recogida y encaminamiento de las llamadas realizadas al 11863.

Asimismo, se adjunta al contrato como apéndice c el sistema de precios a cobrar al usuario consistente en 2,20 € de establecimiento de llamada, y 0,04 €/segundo de tarificación.

Por consiguiente, sendos operadores –Teleservicio y Guías 118- no se interconectan directamente con el resto de operadores fijos o móviles, sino que lo hacen a través de un operador de red –Quality- que les proporciona acceso y les ofrece el tránsito necesario para que puedan ser llamados desde otras redes, siendo habitual este tipo de relaciones para los titulares de numeración 118AB.

SEGUNDO.- Sobre la denuncia presentada por Quality

Quality, en su escrito de 29 de octubre de 2015, denuncia a Telefónica por no haber llevado a cabo la modificación de tarifas solicitada a través de los distintos correos electrónicos de 1 y 11 de septiembre de 2015 para los

¹⁰ Aportados por Quality a través de su escrito de 16 de diciembre de 2015, de 4 de marzo de 2015 de Guías 118 y escrito Teleservicio Expres de 30 de marzo de 2015.

¹¹ Entidad cancelada del Registro de Operadores en virtud de la Resolución de 13 de julio de 2012.

¹² Véase la nota al pie núm. 3. Teleservicio tiene asignado el número corto 11814 desde el día 18 de enero de 2011 (DT 2009/1501).

¹³ Véase la nota al pie núm. 4. Guías 118 tiene asignado el número corto 11863 desde el día 7 de noviembre de 2012 (DT 2012/1842).

números cortos 11826 –número excluido del objeto del presente expediente-, 11814 y 11863, con efectos a 29 de octubre de 2015.

Concretamente, en el presente expediente, Quality solicita que se imponga a Telefónica la modificación de las tarifas¹⁴ para la prestación de servicio de consulta de abonados de los números cortos indicados, con el detalle siguiente:

[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]

[FIN CONFIDENCIAL]

Es decir, se solicita por Quality la misma subida de precios (de establecimiento y duración) para las llamadas a estos dos números.

Quality indica que *“Telefónica se niega a modificar las tarifas alegando que los abonados del servicio telefónico disponible al público tienen acceso a un número suficiente de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, decisión que se supone amparada en la Orden CTE/711/2002, pero en realidad, la viola frontalmente”*.

En este mismo sentido denuncian a Telefónica los operadores asignatarios de los números 11814 y 11863, por la no modificación de las tarifas solicitadas por Quality como operador que alberga a sendos operadores, y cuya relación ya ha sido descrita en apartados anteriores.

Adicionalmente, la entidad Guías 118 añade a su escrito de 4 de marzo de 2016 que el número 11863 no se encuentra suspendido desde la red de Orange, si bien *“desde que esta parte notificó a todos los operadores el aumento de las tarifas, de manera injustificada se bloqueó el acceso desde la red de [V]odafone”*.

Por su parte, Teleservicio, mediante escrito de 30 de marzo de 2016, añade que *“en el momento que se solicitó el aumento de tarifas, se bloqueó el servicio a nuestra numeración por parte de Vodafone”*.

Al respecto, Orange añade, a través de su escrito de 14 de junio de 2016, que los citados números cortos son accesibles desde su red.

Guías 118 y Teleservicio denuncian el bloqueo a sus números desde la red de Vodafone. Este aspecto no es objeto de análisis en el presente procedimiento, por cuanto este conflicto se ha interpuesto frente a Telefónica y el acceso a la numeración 118AB desde la red de Vodafone se instrumenta a través de una relación jurídica distinta.

¹⁴ Tarifas sin impuestos incluidos.

TERCERO.- Sobre los principios regulatorios aplicables a la interoperabilidad

Antes de examinar las razones esgrimidas por las partes, se reproduce el análisis de la normativa aplicable al conflicto, contenido en las resoluciones de los conflictos planteados por Esto es Marketing¹⁵ (en adelante, Resolución del conflicto de EEM), Litra, S.L.¹⁶ (en adelante, Resolución del conflicto de Litra), Infónica, S.L.¹⁷ (en adelante, Resolución del conflicto de Infónica) y Fulltime Networks Limited¹⁸ (en adelante, Resolución del conflicto de Fulltime).

En particular, se reproduce a continuación el alcance del principio de interoperabilidad en el ámbito de los servicios de consulta sobre números de abonados analizado en las citadas resoluciones.

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*”¹⁹.

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.

¹⁵ Resolución de 19 de mayo de 2016, del conflicto interpuesto contra Telefónica en relación con la apertura del número 11887 en la red de este último (CFT/D TSA/014/15).

¹⁶ 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/D TSA/1440/14/LITRA – ORANGE DENEGACIÓN APERTURA 11829) – en adelante, conflicto Litra-Orange-.

¹⁷ 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/D TSA/1892/14/INFÓNICA VS VODAFONE DENEGACIÓN APERTURA 11895).

¹⁸ 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/D TSA/324/15/FULLTIME VS ORANGE/VODAFONE APERTURA 11894).

¹⁹ 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.

(...)"

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 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).

Así, la letra c) del artículo 17 del Reglamento de Prestación de Servicios establece la obligación de *“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 garantizar *“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 demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado²⁰.

Para otro tipo de numeración, esta cuestión fue planteada por Vodafone España, S.A. a esta Comisión. Como se indicó en la contestación de la Sala de Supervisión Regulatoria de 16 de abril de 2015²¹, *“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 en ese acuerdo se señalaba, el artículo 30 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes, y la

²⁰ 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).

²¹ Acuerdo 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/D TSA/2031/14/VODAFONE ACCESO E INTEROPERABILIDAD).

numeración, aprobado mediante 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 manera muy similar, el apartado 2.4 del Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT), aprobado por el citado Reglamento 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 Universal²² 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 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 soliciten²³ siempre que se cumplan el resto de los requisitos establecidos en las normas para la utilización del número.

²² 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.

²³ 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.

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 tanto por Quality –operador de red- como por los operadores asignatarios de la numeración Guías 118 y Teleservicio 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.

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

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 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/711/2002²⁴, 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.

²⁴ Modificación introducida por la Orden IET/1262/2013.

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, la Orden CTE/711/2002 prevé la posibilidad de que se exima a los prestadores del servicio telefónico disponible al público de abrir sus redes a los números de consulta telefónica sobre números de abonado debiéndose prestar el servicio de consulta en condiciones adecuadas para el usuario final.

De un lado, el apartado decimotercero.6 de la Orden CTE/711/2002 prevé la posibilidad de que la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (en adelante, SESIAD)²⁵ 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 concurran 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

²⁵ En virtud de la disposición final primera del Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, se eliminó la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y sus funciones pasaron a integrarse en la SESIAD.

Telecomunicaciones [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 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 2007²⁶- (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 118AB²⁷.

QUINTO.- Análisis de los motivos señalados por Telefónica para denegar la modificación de las tarifas fijadas por los operadores que prestan el servicio de consulta telefónica sobre números de abonados a través de los números 11814 y 11863

²⁶ 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.

²⁷ 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).

Telefónica señala mediante su escrito de 14 de diciembre de 2015 que la solicitud formulada por Quality en nombre de Teleservicio y Guías 118 no es razonable por los siguientes motivos:

- a) *“Por disponer de una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados amplia, y variada, entre los que se encuentran las numeraciones objeto de este expediente, que garantiza precisamente el servicio a los usuarios de Telefónica.*
- b) *La modificación de precios solicitada es desproporcionada.*
- c) *Los números 11814 y 11863 mantienen bajísimos niveles de tráfico, a pesar de llevar años prestando servicio.*
- d) *Antecedentes de tráfico fraudulento con numeración de Quality.*
- e) *No es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB”.*

a) Telefónica dispone de una oferta muy amplia de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado

Telefónica señala que dispone de una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado suficientemente amplia y variada, entre los que se encuentran las numeraciones objeto de análisis. Y añade que el servicio a prestar con estas numeraciones está delimitado y perfectamente cubierto por los prestadores existentes. Por ello, considera que no existe razón alguna que justifique el incremento de precios de sendos números.

En su escrito de contestación al requerimiento, 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 48²⁸.

En la actualidad, hay 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 marzo de 2017, figuran 47

²⁸ La lista de tarifas publicada en la página web de Telefónica en febrero de 2017 incluye los precios de 60 números de consulta (118AB) (<http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/ficha-ayuda/tarifas-servicio-telefonico-basico>).

Sólo pueden estar abiertos 48 porque del total de los números publicados por Telefónica, 11 no están actualmente asignados. De forma adicional, en la lista figura el número 11826, que en virtud de las actuaciones practicadas en el CFT/DTSA/008/16, esta Comisión sabe que no está abierto. Por lo tanto, la página web de Telefónica no está actualizada, al haber 12 números (11 no asignados y el 11826), que no están abiertos en la red de este operador.

números 118AB (con sus precios aplicables), de los que únicamente pueden estar abiertos 45.

La operadora considera que con este número cumple 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 estima necesario ampliar o modificar su oferta minorista incluyendo estos servicios con un precio tan elevado 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.

Como se ha analizado, Telefónica tiene abiertos, según su página web, 45 números 118AB del total de los asignados en la actualidad (52), lo que representa un 88% sobre los números asignados actualmente-; 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.

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 los números 11814 y 11863 permiten o contribuyen 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”.

b) Elevado precio por minuto de la numeración 11814 y 11863

Otro de los motivos señalados por Telefónica para justificar la no modificación de las tarifas de los números 11814 y 11863 son que el precio/segundo- resulta excesivo.

Aporta para ello una tabla comparativa de los precios actuales y los solicitados por Quality²⁹.

[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]

[FIN CONFIDENCIAL].

Por consiguiente, la modificación de precios solicitada por los operadores asignatarios de la numeración 11814 y 11863 supone, respecto a los precios que venían aplicando, un incremento aproximado que varía **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS- FIN CONFIDENCIAL]**.

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 que, en el caso de Teleservicio y Guías 118, superan de forma acusada los hasta ahora establecidos en el mercado.

Actualmente, el precio medio por minuto de todos los números abiertos en la red de Telefónica se encuentra en los 2,12 euros (IVA excluido). Comparando los precios comunicados por Teleservicio y Guías 118 con los precios publicados por Telefónica en su página web -45 números³⁰ de consulta de números de abonados³¹, 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 6,87

²⁹ Aparecen 63 números 118AB.

³⁰ Están incluidos los números abiertos en la red y las dos numeraciones objeto del presente conflicto.

³¹ <http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/ficha-ayuda/tarifas-servicio-telefonico-basico>

€³², muy por debajo del establecido por Teleservicio y Guías 118 **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**

[FIN CONFIDENCIAL]

Por consiguiente, se observan los siguientes aspectos:

- a) Como se ha anticipado anteriormente, el importe propuesto para las llamadas a estos dos números es muy superior a cualquiera de los de otros operadores de servicio de consulta de números de abonado abiertos en la red de Telefónica, tanto el establecimiento de la llamada como el precio por segundo de la llamada.
- b) El precio propuesto también supera el importe de cualquier llamada a numeración de tarificación adicional, excepto la categoría superior cuyo cuarto dígito es 9 (precios regulados por la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre –Orden de tarificación adicional-).
- c) **INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS [-] FIN CONFIDENCIAL** de los precios de servicios de mensajes de tarificación adicional, regulados en la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia.

La comparación con los precios de los servicios de tarificación adicional se realiza por ser estos servicios de valor añadido regulados aquellos por los que se cobra un importe superior al de la llamada –precisamente por llevar aparejado un servicio de valor añadido- y estar sus precios máximos regulados por orden ministerial.

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 duración³³. De hecho, es superior

³² 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 8,31 €/min.

³³ 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*

en algunas ocasiones al establecido como máximo para la numeración de tarificación adicional accesible sin solicitud expresa del abonado, que es de 1 €/min desde redes fijas y de 1,30€/min desde redes móviles (artículo 8 de la Orden de tarificación adicional) al no haber 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 decimotercero bis de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero³⁴, 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 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.

largas, si bien existen numeraciones 118AB que se sitúan por encima de los precios asociados a los números de tarificación adicional más caros”.

³⁴ 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.

Del análisis de la documentación aportada por Teleservicio en el presente expediente, se comprueba cómo, mediante su escrito de 30 de marzo de 2015, alude a que *“pretende modificar los precios debido al incremento de los costes al implantar servicios de gestión de clientes así como la posibilidad de traducción concertada (...)”*.

Por su parte, Guías 118 señala que el incremento de precios se justifica en los servicios prestados a través del mismo, tales como *“gestiones de reservas o tramitaciones a petición expresa del cliente. Se ofrecerá traducción al rumano y valenciano”*.

Se concluye que ni Guías 118 ni Teleservicio han justificado el incremento propuesto de los importes de las llamadas a sus servicios de consulta telefónica de números de abonado pues no han aportado documentación acreditativa y se refieren incluso a usos no relacionados con el servicio de consulta.

Un importe excesivo de estas llamadas 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.

En conclusión, teniendo en cuenta que los precios notificados por los operadores Guías 118 y Teleservicio son superiores a cualquier otro del mercado y bastante más elevados que la media de precios existentes en la actualidad de la numeración 118AB, sin que el operador haya justificado este incremento de precio en nuevas prestaciones u otros rasgos diferenciadores de su número, es razonable entender que su prestación a los precios solicitados no presenta una ventaja -respecto a los números ya existentes, que Telefónica ya garantiza a sus abonados- ni unas condiciones adecuadas a los usuarios del servicio –dado el elevado número de reclamaciones del mercado de consulta telefónica relacionadas con precios elevados- y a Telefónica –ante las posibles reclamaciones de sus clientes-.

Por ello, se concluye que la solicitud no es razonable y Telefónica no está obligada a dar acceso desde su red a la numeración asignada a Teleservicio y Guías 118 a los nuevos precios comunicados por sendos operadores y por Quality.

Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta 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. Por tanto, ha de informar de su preocupación sobre el precio comunicado al operador solicitante y negociar sobre dicha apertura antes de llegar al conflicto (planteado por uno y otro operador).

c) Bajo nivel de tráfico generado hacia la numeración 11814 y 11863

Telefónica señala, respecto al tráfico generado hacia la numeración 11814 y 11863, que recibe una media de **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS FIN CONFIDENCIAL]**³⁵. En ninguno de ellos se aprecian síntomas de crecimiento, según Telefónica.

Atendiendo a los datos de tráfico facilitados por Telefónica, no se entiende el incremento de precios propuesto en relación al número de llamadas efectuadas, pues la reacción de un mercado maduro en el cual se incrementa el precio a cobrar por el servicio será un descenso del número de llamadas. Sin embargo, el escaso tráfico a través de un número en una red concreta no es un argumento suficiente ni único para justificar la decisión de no elevar los precios propuestos por Quality y los operadores asignatarios de los números analizados.

d) La existencia de antecedentes de tráfico fraudulento

Telefónica señala en su escrito de fecha 14 de diciembre de 2015 que la existencia de tráfico fraudulento generado desde numeraciones asignadas a Quality debe ser un impedimento para modificar las tarifas de los números 11814 y 11863.

Asimismo, en su escrito de alegaciones de 6 de abril de 2017 reitera la citada alegación.

Al respecto, y para el presente supuesto no se comparte el argumento esgrimido por Telefónica de que deba tenerse en cuenta el hecho de que determinada numeración de Quality haya sido suspendida en interconexión de conformidad con el procedimiento común aprobado por la Resolución de 5 de septiembre de 2013³⁶ (en adelante, procedimiento común para la suspensión de interconexión), por cuanto el objeto del presente procedimiento no versa sobre la numeración de Quality sino sobre la numeración de Teleservicio y Guías 118, es decir sobre aquella sobre la que se solicita la modificación de tarifas. Quality presta servicios de soporte a otros operadores asignatarios de

³⁵ Según indica Telefónica en su escrito de 14 de diciembre de 2016, el cálculo resultaría de la media obtenida de las llamadas de clientes de Telefónica y TME (en interconexión por Telefónica).

³⁶ Resolución del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) de 5 de septiembre de 2014, por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (RO 2013/290). Los operadores que disponen de este procedimiento son Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U., France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U.

numeración 118AB, actividad empresarial ajena al uso que haga de su propia numeración, y la responsabilidad por el uso de la numeración y el tráfico irregular que en su caso pueda producirse, ha de atribuirse a cada operador asignatario de la numeración.

En cualquier caso, Telefónica podrá arbitrar medidas que minimicen el impacto de este tipo de actuaciones como por ejemplo estableciendo avales con el asignatario del 118AB. E incluso podría habilitar herramientas a nivel de usuarios, como por ejemplo establecer la facilidad de la desconexión a estos servicios, limitando el consumo mensual a este tipo de numeración. El artículo 24 de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas³⁷ regula que los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público deberán 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.

e) No es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB

Por último, Telefónica alega que *“no es exigible la interoperabilidad con todos los números 118AB”* amparándose en la Orden IET/1262/2013 y 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 suficientes”*.

El operador señala que la nueva redacción de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, operada por la Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, permite esta interpretación. Concretamente cita Telefónica 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.⁵³⁸ de la presente orden, un servicio de facturación y cobro de los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios. (...)”

Telefónica considera que su obligación *“se limita a garantizar a sus abonados una oferta de prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado suficiente”*. Además, para este operador, se ha producido un cambio significativo en el nuevo texto legal que permite extender el campo de decisión

³⁷ Aprobada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

³⁸ 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”*.

de los operadores de acceso en materia de apertura de este tipo de numeración.

Sin embargo, 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 dominantes³⁹.

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 determinar mediante una disposición de carácter general determinados criterios objetivos para considerar que existe una oferta adecuada de proveedores para 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.

Por otra parte, 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, especialmente en sede de resolución de conflictos, intervendrá para valorar si se dan las circunstancias necesarias que justifiquen una denegación de interoperabilidad.

En ningún caso la LGTel o la citada disposición ministerial dejan en manos de los operadores la apreciación de si existe una “oferta de proveedores apropiada”, concepto jurídico indeterminado cuya interpretación no puede dejarse a una de las partes implicadas, especialmente debido a la incidencia que tiene esta decisión en el estado y evolución del mercado de los servicios de información telefónica y en los usuarios finales, consumidores de estos servicios.

Además, en el caso de Telefónica concurre una circunstancia específica adicional. Como se señalaba con anterioridad, este operador ha sido declarado operador con PSM en el mercado 2/2007 y se le ha impuesto la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso en condiciones reguladas, a la numeración 118AB.

Por consiguiente, 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 apertura de la numeración 118AB por su especial posición en el mercado de acceso y originación de llamadas en redes fijas, pudiendo ser denegada siempre y cuando esté particularmente justificado.

³⁹ Alegación analizada en el marco de los conflictos de Litra vs. Orange e Infónica vs. Fulltime.

SEXTO.- Sobre la posible comisión de una infracción administrativa por Teleservicio

A la vista de actuaciones realizadas en la instrucción del presente procedimiento, esta Sala considera que Teleservicio podría haber realizado una conducta tipificada como infracción en el artículo 76.2 de la LGTel, consistente en la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas sin cumplir los requisitos exigibles para realizar tales actividades establecidos en el artículo 6.2 de la LGTel, en materia de inscripción registral. Esta conducta se está analizando en el seno del período de información previa IFP/DTSA/023/17.

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.- Desestimar la solicitud de Quality Telecom, S.L. de que se imponga a Telefónica de España, S.A. que dé acceso a los números de información telefónica 11863 y 11814, según las tarifas comunicadas y analizadas en el presente expediente.

SEGUNDO.- Desestimar las mismas solicitudes referidas en el Resuelve Primero, presentadas por Guías 118, S.L. y Teleservicio Espres, 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.