

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR 11811 NUEVA INFORMACIÓN TELEFÓNICA, S.A. CONTRA VODAFONE ESPAÑA, S.A., POR LA INSERCIÓN DE UNA LOCUCIÓN INFORMATIVA EN LA RED MÓVIL DE ESTA ÚLTIMA PARA LAS LLAMADAS DE SUS CLIENTES A LOS NÚMEROS CORTOS DE CONSULTA TELEFÓNICA SOBRE NÚMEROS DE ABONADO QUE GESTIONA LA PRIMERA ENTIDAD

CFT/D TSA/008/18/11811 NIT vs VODAFONE LOCUCIÓN NÚMEROS CORTOS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 3 de abril de 2019

Finalizada la instrucción del procedimiento administrativo con nº CFT/D TSA/008/18, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de interposición de conflicto de 11811 NUEVA INFORMACIÓN TELEFÓNICA, S.A. Unipersonal

Con fecha 19 de febrero de 2018, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la entidad 11811 Nueva Información Telefónica, S.A. Unipersonal (11811 NIT) por el que planteó un conflicto de interconexión contra Vodafone España, S.A. Unipersonal (Vodafone) por insertar a finales de noviembre de 2017, unilateralmente y sin previo aviso, una locución –que informa de la no inclusión de la llamada en la tarifa plana del usuario- de forma previa a la entrega de las llamadas en interconexión en la red de 11811 NIT.

La locución se habría insertado para las llamadas originadas en (i) la red móvil de Vodafone; (ii) la red fija de Vodafone ONO, S.A. Unipersonal (Vodafone ONO); y (iii) desde las líneas de operadores móviles virtuales¹ albergados en la red de Vodafone, hacia los números cortos de consulta sobre números de abonado 11811², 11880, 11850, 11860, 11843 y 11818³. El operador 11811 NIT adjuntaba a su escrito ficheros de grabación de llamadas efectuadas a dichos números, en los que se escuchaba la citada locución.

11811 NIT sostenía, en su escrito, que Vodafone habría incorporado una locución no amparada por la normativa vigente, obligando a los usuarios a recibir la misma información dos veces, ya que la información sobre el precio concreto del servicio ya es proporcionada por la locución del número corto, de conformidad con lo dispuesto en la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (Orden CTE/711/2002).

A su juicio, dicha locución contravendría lo dispuesto en los artículos 3 y 12 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), por afectar al acceso a los servicios prestados a través de los números 118AB a los que representa, y vulneraría lo dispuesto en el Acuerdo General de Interconexión (AGI) entre Vodafone y 11811 NIT, al no haber acordado con 11811NIT la inserción de la locución.

Por ello, 11811 NIT solicitaba a la CNMC que adoptase las medidas necesarias para la supresión de dicha locución insertada por Vodafone en las redes y para las llamadas mencionadas. La operadora solicitaba, además, la adopción de medidas provisionales tendentes a evitar que dicha locución siguiera insertándose.

SEGUNDO.- Comunicación del inicio del procedimiento administrativo y requerimientos de información a las partes interesadas

Con fecha 22 de febrero de 2018, mediante escrito de la Directora de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) se comunicó el inicio

¹ Lebara España, S.L., Vodafone Enabler, S.L. (marca Lowi), Cecosa Institucional, S.L. (Eroski) y Carrier E-Mobile, S.L (Hits)

² El número 11811 fue asignado a 11811 NIT mediante Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 11 de julio de 2002 (DT 2002/6548).

³ Estos números cortos son gestionados por el operador 11811 NIT como operador soporte y están asignados a otros operadores, concretamente, a Servicio de Atención e Información, S.L. Unipersonal (11880) mediante Resolución de 7 de diciembre de 2016 (NUM/DTSA/3247/16), 11850 Servicio de Información Telefónica (11850) mediante Resolución de 31 de diciembre de 2005 (DT 2005/878), Atención 24 horas, S.L. (11860) mediante Resolución de 28 de noviembre de 2016 (NUM/DTSA/3239/16), Atención Telefónica Avanzada, S.L. Unipersonal (11843) mediante Resolución de 18 de diciembre de 2014 (NUM/DTSA/3239/16) y Atención Cliente Telecom, S.L. Unipersonal (11818) mediante Resolución de 27 de abril de 2017 (NUM/DTSA/3044/17).

del procedimiento administrativo para resolver el conflicto de interconexión planteado por 11811 NIT frente a Vodafone, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 21.3 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), concediéndose a ambos operadores un plazo de diez días para que alegaran lo que tuviesen por conveniente y aportaran los documentos que consideraran oportunos.

Por otra parte, por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC, se requirió determinada información a 11811 NIT, Vodafone y Vodafone ONO.

TERCERO.- Contestación a los requerimientos de información

11811 NIT dio respuesta al requerimiento de información con fecha 8 de marzo de 2018, mientras que Vodafone y Vodafone ONO presentaron su contestación en fecha 13 de marzo de 2018.

CUARTO.- Declaración de confidencialidad

El 20 de marzo de 2018, la DTSA declaró confidencial determinada información aportada por los escritos de Vodafone y Vodafone ONO de 13 de marzo de 2018.

QUINTO.- Presentación de información adicional por 11811 NIT

Con fecha 18 de abril de 2018, tuvo entrada en la CNMC escrito de 11811 NIT, mediante el cual presentaba información adicional.

SEXTO.- Presentación de información adicional por 11811 NIT

En fecha 11 de mayo de 2018, tuvo entrada en la CNMC escrito de 11811 NIT presentando más información, en el que concretamente alegaba, que tras las pruebas realizadas había constatado que la locución seguía activa en las llamadas de los clientes con origen en la red móvil de Vodafone, pero había sido suprimida para las llamadas de los clientes con origen en Lebara España, S.L. y Vodafone Enabler, S.L. (marca Lowi).

11811 NIT señalaba, asimismo, que no disponía de líneas para realizar pruebas para las llamadas originadas en el resto de operadores móviles virtuales Cecosa Institucional, S.L. (Eroski) y Carrier E-Mobile, S.L (Hits).

SÉPTIMO.- Requerimiento de información a Eroski y Hits

Con fecha 6 de junio de 2018, se efectuaron sendos requerimientos de información a las entidades Eroski y Hits, para que informaran sobre la inserción de la locución citada para las llamadas originadas en sus clientes.

OCTAVO.- Contestación de Eroski al requerimiento de información

El día 14 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Eroski comunicando que había cesado en el ejercicio de su actividad como OMV PS desde el 30 de abril de 2018.

Así, en virtud de la Resolución del Secretario de la CNMC de 14 de mayo de 2018, se canceló la inscripción de Eroski y se extinguió su condición de operador en el Registro de Operadores (RO/DTSA/0495/18).

NOVENO.- Reiteración de requerimiento de información a Hits

Con fecha 5 de julio de 2018, se reiteró el requerimiento anterior (Antecedente Séptimo) a Hits, teniendo entrada un escrito de alegaciones de Hits en el registro de la CNMC el 10 de agosto de 2018.

DÉCIMO.- Declaración de confidencialidad

El 22 de noviembre de 2018, la DTSA declaró confidencial determinada información aportada por 11811 NIT en su escrito de 18 de abril de 2018.

UNDÉCIMO.- Trámite de audiencia

Con fecha 23 de noviembre de 2018, de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se notificó a los interesados el informe emitido por la DTSA en el trámite de audiencia, otorgándoles un plazo de diez días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

DUODÉCIMO.- Escritos de alegaciones al trámite de audiencia

Los días 18 de diciembre de 2018 y 15 de marzo de 2019 tuvieron entrada en el registro de la Comisión escritos de Vodafone por los que formulaba alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia abierto al efecto. Por su parte, 11811 NIT no ha formulado alegaciones.

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

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

ÚNICO.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), corresponde a la CNMC “realizar las

funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre^[4], y su normativa de desarrollo”.

La LGTel otorga a la CNMC 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).

De forma adicional, los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC disponen que esta Comisión es competente para la resolución de conflictos entre operadores.

Por su parte, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002 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 (SCTNA).

Vodafone indica, en su escrito de alegaciones de fecha 18 de diciembre de 2018, que no existe en el presente caso conflicto de interconexión al no estar la locución introducida por ella prohibida por la legislación vigente ni por el acuerdo general de interconexión (AGI) suscrito entre las partes.

No obstante, la LGTel reconoce la competencia general de este organismo para intervenir en las relaciones entre operadores, así como en los conflictos que surjan entre los mismos⁵ –específicamente, además, en “*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 SCTNA*”⁶-, siendo objeto del presente conflicto, como se ha expuesto, la locución informativa insertada por Vodafone que afecta directamente a la relación (de acceso) existente entre Vodafone y 11811 NIT –y, por extensión, los demás operadores con números 118AB a los que este último representa-.

Además, existe un interés general en la resolución de la discrepancia entre los operadores, que va más allá de la relación privada entre ellos, al afectar también a los usuarios finales, clientes de Vodafone y de 11811 NIT y de los demás operadores 118AB, si se cursan las llamadas, en lo que al SCTNA se refiere, y al ser una locución establecida para todos los números abiertos en interconexión que pertenecen a este rango -como Vodafone señala en sus escritos para sustentar que no está infligiendo un trato discriminatorio a 11811 NIT y a los demás operadores afectados en este conflicto-.

⁴ La referencia a esta ley ha de entenderse realizada en la actualidad a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que ha derogado la Ley 32/2003.

⁵ Competencia interpretada por los tribunales, por todas, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2018 (recurso de casación 3591/2017).

⁶ Vid la sentencia de la Audiencia Nacional de 12 junio de 2017 (recurso contencioso-administrativo 499/2015).

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión resulta competente para conocer la solicitud planteada por 11811 NIT frente a Vodafone.

Por último, de conformidad con los preceptos citados y en atención a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y de conformidad con el 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.

Por otro lado, el presente procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Sobre el contenido de la locución insertada por Vodafone y ámbito del conflicto

11811 NIT denuncia la inserción unilateral por Vodafone en fecha 27 de noviembre de 2017⁷ de una locución informativa –que indica principalmente que la llamada no está incluida en el bono de minutos contratado por el usuario- que se escucha en las llamadas originadas en la red de Vodafone -y el resto de redes o llamadas indicadas al inicio de la presente propuesta- hacia los números gestionados por 11811 NIT⁸.

Dicha locución se escucha con carácter previo a la locución introducida por los operadores del SCTNA exigida por la normativa y de forma previa a la entrega de las llamadas en interconexión en su red. Es decir, para estas llamadas habría dos locuciones informativas sucesivas antes de que el prestador del SCTNA atiende la llamada en interconexión.

11811 NIT aportaba junto a su escrito de interposición de conflicto los ficheros de grabación de las llamadas efectuadas desde un móvil Vodafone con destino a la numeración corta mencionada, de fechas 30 de noviembre de 2017 y 15 de enero de 2018.

En la primera grabación se indicaba lo siguiente:

- Vodafone: *“El precio de esta llamada no está incluido en su bono de minutos excepto para la tarifa red xxs. Consulte el precio en Vodafone.es/tarificacionespecial. A continuación, cursamos su llamada”.*

⁷ Según escrito de Vodafone de fecha 13 de marzo de 2018 la locución fue insertada el día 27 de noviembre de 2017.

⁸ Se trata del número 11811 –asignado a 11811 NIT- y de los números 11880, 11850, 11860, 11843 y 11818 –ver Antecedente Primero de la presente Resolución. En este sentido, consta en el expediente el contrato que tiene suscrito 11811 NIT con los operadores asignatarios de los demás números 118AB y en cuya condición de entidad prestadora del servicio soporte interpone el presente conflicto.

- 11811 NIT: *“Bienvenido a 11811 Nueva Información Telefónica. Llamada con establecimiento gratuito y 0,4 céntimos por segundo, impuestos incluidos. Por calidad esta llamada puede ser grabada”.*

En la segunda grabación se decía:

- Vodafone: *“El precio de esta llamada no está incluido en su bono de minutos. Consulte el precio en Vodafone.es/tarifacionespecial. A continuación, cursamos su llamada”.*
- 11811 NIT: *“Bienvenido a 11811 Nueva Información Telefónica. Llamada con establecimiento gratuito y 0,4 céntimos por segundo, impuestos incluidos. Por calidad esta llamada puede ser grabada”.*

Si bien en un principio el conflicto se interpuso por la introducción por parte de Vodafone de la locución en las llamadas de sus propios abonados y de los usuarios de sus OMV PS y desde la red de Vodafone ONO, el objeto del conflicto ha quedado restringido a las llamadas originadas exclusivamente en la red móvil de Vodafone, por las razones que se exponen a continuación.

Así, mediante escrito recibido en la CNMC el 13 de marzo de 2018, Vodafone manifestó que, a dicha fecha, la locución únicamente se mantenía para los clientes de telefonía móvil de Vodafone y que había sido un error técnico que la locución hubiera sido también escuchada por los usuarios de Lowi y los OMV PS alojados en su red.

Asimismo, mediante escrito recibido en la CNMC con fecha 11 de mayo de 2018, 11811 NIT manifestó que efectuó varias llamadas de prueba desde dos líneas móviles, una de Vodafone y otra de Lowi a los distintos servicios de consulta 118AB. A través de sus pruebas, 11811 NIT constató que previamente a la entrega de la llamada de interconexión de Vodafone, la locución objeto del presente conflicto continuaba activa para las llamadas de los clientes con origen móvil de Vodafone; pero que la locución había sido suprimida para las llamadas de los clientes con origen móvil en Lowi.

Por otra parte, tanto 11811 NIT como Eroski y Hits, mediante escritos de fechas 21 de junio (Eroski) y 10 de agosto (Hits) de 2018, confirmaron que la locución mencionada no se escuchaba en las llamadas originadas en las líneas de estos dos OMV PS.

Finalmente, Vodafone ONO ha indicado, también por escrito de alegaciones de 13 de marzo de 2018, que sus usuarios no escuchan la locución controvertida.

SEGUNDO.- Sobre la regulación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en relación con la locución informativa

De conformidad con el apartado cuarto de la Orden CTE/711/2002, el SCTNA “*consiste en la transmisión y conducción de llamadas desde los accesos a las redes públicas telefónicas hasta los correspondientes centros de atención de llamadas, así como el suministro, a los usuarios del servicio telefónico disponible al público, de información vocal y, opcionalmente de datos, relativa a los números de abonado de este servicio*”.

En la regulación inicial del SCTNA se establecía la obligación de los proveedores del servicio de consulta de proporcionar a sus usuarios la posibilidad de solicitar en línea una locución telefónica informativa sobre el precio del servicio⁹. Posteriormente, esta locución se hizo obligatoria para todas las llamadas de consulta telefónica. Así, la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio¹⁰ (Orden PRE/2410/2004), a través de su apartado segundo (punto 1º), modificó la Orden CTE/711/2002 en lo relativo a la locución, que pasó a indicar, en su apartado noveno.4, lo siguiente:

“4. Los proveedores del servicio al que se refiere el punto 1 de este apartado proporcionarán a sus usuarios, para todas las llamadas, una locución telefónica que informe del precio del servicio y de su nombre completo o denominación social.

En todo caso, el precio del servicio de consulta sobre números de abonado no podrá aplicarse al usuario llamante hasta que le sea suministrada la citada locución cuya duración será de 8 segundos, y transcurrido un período de 3 segundos desde que ésta finalice.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá modificar mediante resolución la duración de dicha locución, así como del período de guarda establecido cuando por las características del servicio sean aconsejables duraciones distintas.”
[el subrayado es nuestro]

Por tanto, la Orden de 2004 incorporó, a la Orden CTE/711/2002, la obligación del operador de consulta de insertar una locución telefónica que informara del precio del servicio y del nombre completo o denominación social de dicho operador.

⁹ Concretamente, la Orden CTE/711/2002 en su primera redacción establecía que: “*Los proveedores del servicio al que se refiere el punto 1 de este apartado deberán proporcionar a sus usuarios la posibilidad de solicitar en línea una locución telefónica informativa sobre el precio del servicio*”.

¹⁰ Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, por la que se modifica la 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 por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones (ya derogado).

Posteriormente, la reciente Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero¹¹, ha incorporado nuevas modificaciones al contenido de la locución, quedando dicho apartado redactado en los siguientes términos:

“4. Los proveedores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado proporcionarán a sus usuarios, para todas las llamadas, una locución telefónica, clara e inteligible, que informe exclusivamente del precio máximo por minuto de la llamada, impuestos incluidos –teniendo en cuenta las distintas redes de acceso– de que se está prestando un servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, de su duración máxima, y de su nombre completo o denominación social, debiéndose ajustar al siguiente texto:

El precio máximo por minuto de esta llamada es de X €, impuestos incluidos. Duración máxima de la llamada 10 minutos. Servicio de consulta telefónica prestado por [XXXXXXXXXXXXXXXXX]

En todo caso, el precio del servicio de consulta sobre números de abonado no podrá aplicarse al usuario llamante hasta que le sea suministrada la citada locución cuya duración exacta será de 15 segundos, y transcurrido un período de 5 segundos desde que ésta finalice. Tanto la locución de 15 segundos como el período de guarda de 5 segundos no podrán ser facturados al usuario por precio superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica.

El tiempo de duración de la locución informativa queda excluido del cómputo de la duración máxima de 10 minutos a que refiere el punto 2 del apartado noveno de la presente Orden.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el Secretario de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital podrá modificar mediante resolución la duración de dicha locución, así como del período de guarda establecido cuando por las características del servicio sean aconsejables duraciones distintas.”

El Preámbulo de esta Orden es especialmente ilustrativo para entender los motivos de las nuevas incorporaciones a este precepto. En los últimos años, se ha percibido un incremento de la conflictividad en torno a este sector, que se refleja en los siguientes términos:

“(…), se ha podido constatar un importante deterioro de las condiciones de prestación de estos servicios, corroborado tanto por el incremento del número de reclamaciones presentadas ante la Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones contra este tipo de numeraciones, como por el diagnóstico incluido en el informe de supervisión del mercado de servicios de información telefónica sobre números de abonado emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, el 20 de diciembre de 2016. Resulta por ello

¹¹ Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, por la que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

necesario adoptar una serie de medidas dirigidas a solucionar los principales problemas detectados.

Así, se ha confirmado un importante incremento del precio de los servicios, que se trata de paliar mediante la estricta facturación de los servicios por tiempo, la limitación de dicha facturación a diez minutos por llamada, y la exigencia de petición formal y expresa del usuario en el caso de llamadas con un precio superior a 2,5 euros por minuto.

A fin de dotar de mayor transparencia la prestación de estos servicios se incrementa a quince segundos la duración mínima de la locución informativa previa que detalla el precio de la llamada, obligándose a que el precio informado se exprese como precio por minuto.

De este modo, con la locución a la que se refiere la Orden se debe informar de manera clara e inteligible al usuario de que se está prestando un servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, de la duración máxima de la llamada, del precio máximo por minuto de la llamada y de la denominación social del proveedor, debiendo ajustarse dicha locución al texto preciso que establece la Orden. Más aun, se incrementa la duración de la locución y del periodo de guarda, a fin de que dicha locución pueda efectivamente ser clara e inteligible.

En definitiva, tras la modificación reciente de la Orden CTE/711/2002, han quedado reforzados los derechos de los consumidores y usuarios finales, en particular con respecto a la transparencia en la recepción de este servicio.

El resto de la regulación aplicable al SCTNA no prevé la inserción de otra locución (de forma previa a la primera locución) por parte del operador del servicio telefónico disponible al público (STDP) que provea el acceso a sus usuarios para la recepción del SCTNA.

Vodafone señala, en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia, que el hecho de que la locución no esté regulada en la Orden CTE/711/2002 no quiere decir que esté prohibida. Esta cuestión se analizará más tarde, a la luz del resto de la normativa sectorial aplicable a los servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, con respecto al prestador del STDP, la Orden CTE/711/2002 prevé su obligación de ofrecer un servicio de facturación y gestión de cobro de las llamadas al prestador del SCTNA, a los precios establecidos a los usuarios por este último (apartado noveno.3), en aquellos supuestos en que presten el servicio de acceso desde sus redes (apartado decimotercero.5).

TERCERO.- Valoración de la solicitud de 11811 NIT de supresión de la locución insertada por Vodafone

En el informe sometido al trámite de audiencia se propuso la estimación de la solicitud de 11811 NIT, entendiendo que debía suprimirse la locución insertada por Vodafone.

Al respecto, Vodafone, mediante sendos escritos de alegaciones, señala la necesidad de mantener la locución informativa.

Procede hacer las siguientes consideraciones sobre la cuestión controvertida:

a) Sobre el Acuerdo General de Interconexión que rige la relación de las partes

Vodafone y 11811 NIT tienen un acuerdo general de interconexión (AGI) que está en vigor desde el 30 de diciembre de 2002, mediante el cual acordaron interconectar sus respectivas redes y establecieron sus obligaciones con relación a la interconexión.

En materia de traspaso de información a los usuarios finales, el apartado 4.1 del AGI establece que:

“4.1. Dada la dificultad que, para los clientes, tiene determinar a qué parte sea imputable la defectuosa calidad del servicio recibido, las partes acuerdan colaborar en la mejora continua de dicha calidad, comprometiéndose a no traspasar a los clientes informaciones que no hayan sido previamente pactadas”.

Por otro lado, con relación a las locuciones y tonos que se pueden establecer en las redes de ambos operadores, el AGI establece lo siguiente:

*“5.1. Las partes reconocen la necesidad de mantener informado al usuario, mediante locuciones y tonos, de las situaciones que se produzcan en sus respectivas redes, y que les impida establecer una llamada que discurra por el punto de interconexión. El contenido de las locuciones deberán [sic] ser previamente acordadas entre las partes y, en cualquier caso, **no tendrán contenido comercial** e informarán de manera no lesiva para ninguno de los dos operadores sobre la imposibilidad de cursar el tráfico en cualquier dirección.”*

Se observa que el AGI sólo contempla que deben acordarse entre las partes las locuciones que hagan referencia a una situación en la que no se pueda establecer una llamada que discurra por el punto de interconexión, es decir, cuando exista imposibilidad de cursar el tráfico. Y añade, además, que, en ningún caso, la locución podrá tener contenido comercial.

En el Anexo 1 del AGI (Anexo técnico) se regula, en el apartado 1.3.4.5, el contenido de los tonos y locuciones, indicándose en el primer punto que: *“Las locuciones y tonos relativos a llamadas telefónicas entre clientes de la red de Airtel Móvil [Vodafone] y la red de Telegate [hoy día, 11811 NIT] estarán basadas en la Rec. GSM 02 40 “Procedures for Call Progress Indications”. Ambas partes se intercambiarán los textos de las locuciones que se emitirán en sus respectivas redes, las cuales se irán actualizando según las necesidades”.*

Y en el punto siguiente (apartado 1.3.4.5.2): *“Para incorporar una nueva locución, se deberá acordar entre las partes el supuesto que la motiva, así como el*

contenido literal de la locución que le corresponda y el tiempo de duración de la misma”.

A continuación, se especifican los mensajes de información que deberán darse, relacionados con problemas de la red.

Lo anterior, efectivamente –como indica Vodafone-, no impide que pueda haber otras locuciones, pero en las locuciones reguladas por el AGI, se establece claramente la necesidad de un acuerdo entre las partes.

Es de interés recordar también que el Anexo 3 del AGI (Servicios entre Telegate y Airtel) desarrolla las obligaciones entre las partes en relación con el servicio de acceso al SCTNA, regulándose cómo se reflejarán los precios –en factura- a pagar por los abonados, y la responsabilidad exclusiva de 11811 NIT de llevar a cabo la preceptiva comunicación oficial de las tarifas y de publicar los precios de manera que los usuarios puedan tener un conocimiento adecuado de los precios.

En conclusión, el AGI regula las relaciones de interconexión entre las partes, pero establece procedimientos muy tasados sobre como informar a los clientes y de las responsabilidades de ambos operadores.

En este contexto, esta Sala entiende que la inserción de una nueva locución –no contenida en el AGI- traspasando información a los clientes había de ser notificada y acordada entre las partes; ello porque la inserción de la locución afecta directamente a la percepción del servicio prestado por 11811 NIT por parte del usuario, de manera que no puede ponerse unilateralmente por Vodafone –aunque entienda que tiene motivos justificados para ello-.

b) Sobre los efectos de la locución en el tráfico

11811 NIT señala que, debido a la inserción de esta locución por parte de Vodafone, ha podido producirse un notable descenso en el tráfico con origen en la red de Vodafone y destino a números cortos gestionados por 11811 NIT, que le podría estar generando pérdidas en su facturación.

Concretamente, la operadora aporta, junto a su escrito de 8 de marzo de 2018, una tabla comparativa del tráfico que tuvo lugar entre los meses de enero de 2017 a febrero de 2018, en el que sí se ve un notable descenso. De igual modo, Vodafone aporta una comparativa de tráfico mediante su escrito de 13 de marzo de 2018.

A la vista de dicha información se observa que existe un descenso de llamadas cursadas hacia la numeración 118AB objeto del conflicto, durante los meses de septiembre y octubre de 2017 previos a la inserción de la locución por Vodafone (noviembre de 2017). A título de ejemplo, se observa en el registro del nodo de 11811 que se recibieron en los meses de septiembre y octubre de 2017 **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**, con la consiguiente disminución de

ingresos. En definitiva, se observa un descenso de las llamadas tras la inserción de la locución, pero pueden apreciarse diferentes incrementos y disminuciones de tráfico, en los meses anteriores a dicha inserción -previamente mencionados.

Vodafone indica, en su escrito de alegaciones de 18 de diciembre de 2018, que la CNMC asume que la disminución del tráfico se debe a la locución insertada por esta empresa, pero, como se ha expuesto, dicha circunstancia fue mencionada como posibilidad sin que se haya afirmado por parte de la Comisión que exista un nexo causal directo entre la inserción de la locución y la disminución del tráfico. Simplemente, este organismo se ha limitado a constatar la existencia de una reducción generalizada del tráfico desde los meses previos a noviembre de 2017, en que se insertó la locución, y con carácter posterior.

Por otro lado, Vodafone alude a un incremento de las llamadas en el mes de noviembre de 2017 que coincide con la campaña de publicidad en internet como falsos teléfonos de atención al cliente. Esta información ha sido aportada por Vodafone mediante acta notarial de febrero de 2018 –relativa a tráficos de ese mes- y no existe relación alguna acreditada entre el incremento de noviembre de 2017 y los hechos constatados en el mes de febrero. En cualquier caso, se trata de un pico de tráfico dentro de un descenso progresivo de llamadas que comenzó en el mes de agosto de 2017 y que se mantuvo hasta meses posteriores.

Por último, Vodafone alega que en mayo de 2018 las llamadas del 11811 se recuperan y crecen sustancialmente, fecha que coincide con la entrada en vigor de la Orden ETU/114/2018. En opinión de Vodafone, esto supone que, a partir del mes de mayo de 2018, en que la locución que escucha el cliente es más larga, puesto que la Orden modifica la duración de la locución (de 15 a 20 segundos), el número de llamadas aumenta, lo que según Vodafone demuestra que la locución más larga no da lugar a un aumento de la tasa de cancelación de llamadas.

Esta Sala recuerda que la citada Orden estableció una serie de medidas tendentes a dar una mayor seguridad y protección al usuario llamante de estos servicios, lo que pudo justificar la recuperación y el aumento de llamadas al que alude Vodafone en sus alegaciones.

En definitiva, se observa que la inserción de la locución por parte de Vodafone pudo tener un efecto en el decrecimiento del tráfico hacia los números 118AB objeto del conflicto, si bien efectivamente no es posible establecer un nexo causal directo, en la medida en que ya anteriormente el tráfico había decrecido y en que posteriormente se observa una recuperación del tráfico a partir de febrero de 2018, y fundamentalmente alrededor de julio/agosto de 2018, según los datos aportados por Vodafone.

Por otro lado, Vodafone alega que *“11811 NIT se publicita como falso teléfono de atención al cliente, lo que hace que muchos clientes de Vodafone, al escuchar*

la locución informativa descubran el engaño y obren en consecuencia”. Además, añade Vodafone que “Ningún otro prestador de servicios de consulta sobre números de abonado se ha dirigido ni a la CNMC ni a Vodafone para protestar por la inclusión de la locución por parte de Vodafone, hecho que no es analizado en el Informe de Audiencia, y que probaría que otros operadores no ven como una amenaza que los clientes estén informados antes de acceder a sus servicios”.

Mediante escrito de alegaciones de 15 de marzo de 2019, Vodafone reitera la existencia de una práctica irregular de 11811 NIT en la que el 11811 se publicita en Internet a través de un procedimiento de incitación de llamadas a dicho número cuando se consulta en google el número de atención al cliente de Lowi.

El conocimiento de esta práctica no compete a esta Comisión, debiendo acudir a la jurisdicción mercantil.

c) Valoración de la solicitud de 11811 NIT

Vodafone, mediante sendos escritos de alegaciones, señala la necesidad de mantener la locución informativa. A este respecto, Vodafone sostiene que la falta de previsión en la normativa del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de una segunda locución no implica que esté prohibida.

Según Vodafone, la locución que inserta informa a sus clientes de que el coste de la llamada no está incluido en el plan de precios aplicable, de modo que así los clientes tienen conocimiento de que por la llamada al número de consulta se les cobrará un precio adicional al del servicio telefónico que tienen contratado con Vodafone. Se trata de una garantía más para los usuarios, que estarán más informados.

Añade la operadora que los servicios de consulta telefónica prestados bajo la numeración 118AB generan un volumen elevado de reclamaciones de los clientes por la falta de transparencia e irregularidades de estos servicios. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la locución se insertó por Vodafone en noviembre de 2017 y, por tanto, seis meses antes de que entrase en vigor la nueva regulación aplicable a este servicio –refiriéndose a la Orden ETU/114/2018-.

Sin embargo, la transparencia a los usuarios finales es un bien jurídico de interés general que ha de considerarse. Y es cierto que Vodafone tiene derecho a informar a sus clientes de las tarifas aplicables a través de varios medios, de conformidad con la Carta de derechos del usuario de telecomunicaciones¹².

Así, el artículo 12 de la Carta establece:

¹² Aprobada por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo

“2. Los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público facilitarán, por los medios establecidos en el apartado anterior¹³, la siguiente información:

a) Su nombre o razón social y el domicilio de su sede o establecimiento principal.

b) En relación con el servicio telefónico disponible al público que prestan:

1.º Descripción de los servicios ofrecidos, indicando todos los conceptos que se incluyen en la cuota de alta, en la cuota de abono y en otras cuotas de facturación periódica.

2.º Tarifas generales, que incluyan la cuota de acceso y todo tipo de cuota de utilización y mantenimiento, con inclusión de información detallada sobre reducciones y tarifas especiales y moduladas. (...).”

Tras el análisis de las dos locuciones insertadas por los dos operadores en conflicto, se observa que la impuesta por la normativa, que es la que fija el operador prestador del servicio de consulta, informa del precio máximo que se cobrará por minuto al usuario, exigiéndose que la misma reúna los requisitos de claridad e inteligibilidad, y habiéndose comprobado en el presente caso que la locución insertada por 11811 NIT cumple con dicha exigencia legal y se ajusta al contenido exigido por el apartado noveno.4 de la Orden CTE/711/2002.

Por otro lado, la locución insertada por Vodafone informa al usuario de que el precio no está incluido en su tarifa plana o bono de minutos, pero se remite a la página web de Vodafone para que el usuario obtenga información concreta sobre el precio de la llamada que efectúe desde su red al número 11811 o a los otros números afectados.

Esta Comisión ha consultado la página web de Vodafone y se observa que las tarifas relativas al servicio de consulta de números de abonado están incluidas en un apartado denominado tarificación especial, que incluye los siguientes servicios:

- “-Tarificación adicional.*
- Números guía.*
- Números cortos.*
- Números de servicios de valor social.*
- Numeración de información ciudadano.*
- Datáfono.*
- Números pasarela”.*

¹³ Artículo 12.1 párrafo 2º: *“Los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas publicarán sus condiciones generales de contratación en un lugar fácilmente accesible de su página de Internet. Asimismo, facilitarán dichas condiciones por escrito, si así lo solicita un usuario final, que no deberá afrontar gasto alguno por su recepción, e informarán sobre ellas en el teléfono de atención al público, que tendrá el coste máximo del precio ordinario del servicio de telecomunicaciones sin recargo”.*

Y dentro de los números cortos, se encuentran los servicios de consulta sobre números de abonado.

Por tanto, de la información facilitada a través de la página web de Vodafone el usuario debe deducir que los servicios de consulta están incluidos dentro de los servicios de tarificación especial y a su vez dentro de los números cortos. Dichos términos en principio sólo son conocidos por los operadores, pero no necesariamente por los usuarios finales.

Por tanto, se observa que la locución insertada por Vodafone aporta información adicional relevante y beneficiosa para los usuarios, al ser advertidos –por un medio más, porque ya tuvieron que ser informados en el momento inicial de la contratación- de que la llamada se cobra aparte del bono que ellos tienen contratado.

Sin embargo, dicha locución no aporta la información relativa al precio del coste de la llamada, sino que redirige al usuario a su página web –en la que resulta complicado encontrar la información-, o que, en cualquier caso, el usuario no puede consultar en el breve lapso de tiempo en el que se escucha la locución y se ha de cursar la llamada, motivo por el cuál puede tener un efecto desincentivador de la llamada.

Por ello, esta Sala considera que la locución insertada por Vodafone no resulta ser la opción más clara o garantista para los usuarios, ya que introduce un elemento de duda –el precio concreto a pagar-, que resuelve la segunda locución.

Por otro lado, no es evidente que la inserción de una locución adicional sea el mejor medio para garantizar esta información, en la medida en que esto conlleva el aumento de la duración de la llamada y con ello el precio a pagar por la misma. No debe olvidarse que la llamada, durante las locuciones también es facturable, al menos, la insertada por el operador de consulta, tal y como se desprende del apartado noveno.4 de la Orden CTE/711/2002, que señala que tanto la locución de 15 segundos como el periodo de guarda de 5 segundos no podrán ser facturados al usuario por un precio superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica. Vodafone no informa al usuario en su locución del precio que cobra o de si es gratuita.

Por último, la locución se insertó con anterioridad a la aprobación de la última modificación de la Orden CTE/711/2002, que aumentó la transparencia respecto a la información a proporcionar en las locuciones que insertan los operadores de consulta sobre números de abonado.

En definitiva, esta Sala considera que **parte de la información** contenida en la locución insertada por Vodafone podría resultar beneficiosa para los usuarios (el hecho de que las llamadas no están incluidas en el bono de minutos contratado). Por el contrario, la información contenida en la locución relativa a los precios de

la llamada a los números en conflicto desde la red Vodafone no resulta ser la opción más garantista para los usuarios, ya que podría inducir a error a los mismos al no saber, escuchando la primera locución, cuál es el precio que han de pagar por la llamada al 11811, información que sí se ofrece (al menos el máximo a pagar) en la segunda locución (la obligatoria).

En conclusión, ha de estimarse parcialmente la solicitud de 11811 NIT, por no resultar correcta la inserción unilateral de una locución por parte de Vodafone, si bien la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC entiende que este último operador tiene derecho a informar a sus clientes y la obligación de alcanzar un acuerdo con 11811 NIT sobre (i) la inserción propia de una locución en las llamadas originadas desde su red móvil hacia los números cortos de consulta sobre números de abonado que gestiona 11811 NIT como operador soporte o (ii) la modificación de la locución a insertar para sus clientes, que combine toda la información deseada en un solo mensaje –opción que esta Comisión considera preferible, en la medida en que así se evitarían dos locuciones sucesivas-. No obstante, esta última opción requeriría de la modificación de la Orden CTE/711/2002 –que pauta el contenido exacto de la locución a insertar en las redes-.

Por ello, esta Sala considera que dicha Orden podría ser revisada, para incluir además del contenido ya regulado –que incluye el precio máximo por minuto de la llamada-, que la llamada no está incluida dentro del bono de llamadas contratado por el usuario –situación que afecta con carácter general a todas las llamadas dirigidas a este rango-, por lo que esta Sala remite la presente resolución a la Secretaría de Estado para el Avance Digital, a los efectos oportunos.

En definitiva, Vodafone deberá suprimir la locución controvertida y negociar con 11811 NIT su inserción y su contenido, debiendo esta última empresa atender a la solicitud de negociación en el plazo máximo de un mes, a partir del día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

En virtud de los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia:

RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente la solicitud de 11811 Nueva Información Telefónica, S.A.U. de eliminación por parte de Vodafone España, S.A. de la locución insertada en todas las llamadas que se originan en su red de telefonía móvil con destino a los números cortos gestionados por 11811 NIT, como asignatario y como operador soporte, debiendo ser acordada la misma en los términos contemplados en el Fundamento de Derecho Tercero, apartado c) de la presente Resolución.

Se insta a Vodafone España, S.A. a que suspenda la locución en tanto no se alcance un acuerdo con 11811 NIT en cuanto al contenido de la misma.

SEGUNDO.- Dar traslado de la presente Resolución a la Secretaría de Estado para el Avance Digital, dependiente del Ministerio de Economía y Empresa, a los efectos que considere oportunos.

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.