

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR VOIPED TELECOM, S.L. CONTRA TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN CON LA RETENCIÓN DE PAGOS Y LA SUSPENSIÓN DE LA INTERCONEXIÓN DE LLAMADAS HACIA EL NÚMERO 11810**

**CFT/DTSA/053/17/VOIPED vs TME RETENCIÓN DE PAGOS**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. 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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 17 de julio de 2019

Finalizada la instrucción del procedimiento administrativo con nº CFT/DTSA/053/17, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

**I ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Escrito de interposición de conflicto de Voiped**

Con fecha 22 de noviembre de 2017, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), un escrito presentado por Voiped Telecom, S.L.U. (Voiped), por el que interponía un conflicto de interconexión contra Telefónica Móviles España, S.A.U. (TME) por la suspensión de la interconexión por parte de ésta de las llamadas al número 11810 y por la retención de pagos a realizar a Voiped.

En concreto, Voiped señalaba que el día 25 de septiembre de 2017 la numeración de consulta de abonados 11810, de la que es asignatario<sup>1</sup>, fue abierta en las redes de Orange España Comunicaciones Fijas, S.L. (Orange) y de TME, para permitir el encaminamiento de las llamadas dirigidas hacia este número. A su vez, comunicaba que Orange es el operador al que está

---

<sup>1</sup> El número corto 11810 fue asignado a Voiped mediante Resolución del Secretario de la CNMC de fecha 15 de junio de 2017 (NUM/DTSA/3113/17).

interconectado Voiped y que actúa como operadora de tránsito entre TME y Voiped en virtud del contrato de interconexión de fecha 17 de marzo de 2017.

Según relata Voiped, un mes después de la apertura, el 23 de octubre de 2017, Voiped recibió, a través de Orange, una comunicación de TME en la que le indicaba que ese mismo día había detectado un tráfico irregular con fines fraudulentos y un tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, de los definidos en el artículo 3.2 del Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas (Real Decreto 381/2015), por lo que TME iba a proceder a suspender la interconexión de la numeración 11810. Asimismo, TME le indicaba que procedería a retener los pagos derivados del tráfico irregular detectado.

Tras una comunicación de Voiped a TME el 26 de octubre de 2017, y al no haber recibido respuesta alguna de TME, Voiped decidió plantear el presente conflicto de interconexión, solicitando la reapertura de la interconexión desde la red de TME para el encaminamiento de llamadas hacia la numeración 11810, así como la regularización de los pagos retenidos en interconexión. Asimismo, Voiped solicitó la adopción de una medida cautelar consistente en el inmediato desbloqueo de la interconexión y en la supervisión de las retenciones de pagos que se produjeran hasta la resolución que pusiera fin al expediente.

## **SEGUNDO.- Comunicación del inicio del procedimiento y requerimiento de información**

Mediante sendos escritos de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, de 5 de diciembre de 2017, se notificó a las entidades interesadas el inicio del presente procedimiento de conflicto, 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), otorgándoles un plazo de 10 días para que realizasen las alegaciones que tuvieran por convenientes.

Asimismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LPAC, se realizaron requerimientos de información tanto a Voiped como a TME y a Orange, por resultar necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos.

Por un lado, se requirió a Voiped que (i) indicara la fecha exacta en la que TME le había suspendido la interconexión, (ii) confirmara el período al que correspondían las cantidades retenidas e (iii) indicara si había recibido una comunicación directa de TME relativa a la suspensión de la interconexión y a la retención de pagos.

Por otro lado, se solicitó a TME, entre otros aspectos, que identificara el tráfico irregular con fines fraudulentos, así como el tráfico no permitido que hacía un

uso indebido de la numeración y que dio lugar a la suspensión de la interconexión, así como las cantidades retenidas derivadas del tráfico irregular detectado.

Por último, se requirió igualmente a Orange que indicara las cantidades retenidas por TME derivadas del tráfico irregular detectado hacia la numeración 11810 de Voiped.

### **TERCERO.- Escrito dirigido a la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital**

El mismo 5 de diciembre de 2017, se puso en conocimiento de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD)<sup>2</sup> la apertura del expediente de conflicto y se le solicitó que informara sobre las actuaciones practicadas en relación con los tráficos objeto del conflicto y, en particular, si había procedido a la apertura de un expediente de supervisión de las medidas adoptadas por TME de suspensión de la interconexión y de retención de pagos.

### **CUARTO.- Contestación a los requerimientos de información**

Con fechas 13, 22 y 26 de diciembre de 2017 tuvieron entrada en el registro de esta Comisión los escritos de Voiped, Orange y TME, respectivamente, de contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión.

### **QUINTO.- Información complementaria aportada por Voiped**

Con fechas 18 y 21 de diciembre de 2017 Voiped presentó dos escritos de alegaciones, por los que aportaba información complementaria para justificar la concurrencia de los requisitos necesarios para la adopción de una medida cautelar.

### **SEXTO.- Solicitud de acceso al expediente.**

El día 22 de enero de 2018 Voiped solicitó a esta Comisión el acceso a la documentación incorporada al presente expediente. El día 28 de febrero de 2018 se otorgó acceso al expediente a Voiped.

### **SÉPTIMO.- Escrito de contestación de la SESIAD**

El día 24 de enero de 2018 se recibió escrito de la SESIAD en el que informaba a la CNMC de la apertura de un expediente de supervisión de las medidas adoptadas por TME y solicitaba la remisión de aquella documentación que considerara relevante para la tramitación del mismo. Asimismo, indicaba la SEAD que, si a raíz de la supervisión de las medidas adoptadas, se

---

<sup>2</sup> Actualmente (desde la aprobación del Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto), la SEAD (Secretaría de Estado para el Avance Digital).

desprendiese que las notificaciones de bloqueo de tráfico y de retención de pagos tenían su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión, se pondría en conocimiento de la CNMC para que resolviese sobre los extremos objeto del conflicto.

El 1 de marzo de 2018, se remitió la documentación del presente expediente a la SESIAD.

#### **OCTAVO.- Declaraciones de confidencialidad**

Con fecha 2 de febrero de 2018 se dictó una declaración de confidencialidad de determinados datos e información contenidos en los escritos de TME y Voiped de contestación al requerimiento de información practicado a ambas entidades.

Asimismo, el día 1 de marzo de 2018 se dictó una declaración de confidencialidad de determinados datos e información contenidos en el escrito de contestación al requerimiento de información de Orange.

#### **NOVENO.- Nuevos escritos de alegaciones de Voiped**

Con fecha 6 de marzo de 2018, Voiped presentó alegaciones adicionales en el marco del presente expediente.

Posteriormente, el día 5 de junio de 2018, Voiped presentaba nuevo escrito en el que se comunicaba que había puesto en conocimiento de la SESIAD el transcurso del plazo máximo para resolver el expediente de supervisión de medidas que se estaba tramitando por este organismo, entendiéndose por ello Voiped que se había producido la estimación de su solicitud por silencio administrativo positivo.

Con fecha 19 de junio de 2018, Voiped presentó nuevo escrito informando de la comunicación a TME de la estimación –a su juicio- por silencio administrativo de su solicitud de reapertura de la interconexión, así como de la liberación de los pagos retenidos, sin que hubiese obtenido respuesta alguna de TME.

#### **DÉCIMO.- Solicitud de información a la SESIAD y su contestación**

El 9 de julio de 2018 se procedió a requerir a la SESIAD información sobre el estado del expediente de supervisión abierto, dándose contestación a la CNMC el día 25 de julio de 2018, mediante la remisión de la Resolución de fecha 23 de julio de 2018, por la que se declaraban adecuadas las medidas adoptadas por TME de retención de pagos y bloqueo de transmisión de tráfico hacia la numeración de consulta de abonados 11810, por un lado, al haberse detectado que la locución insertada por Voiped en las llamadas a dicho número no informaba del precio del servicio (tráfico no permitido por uso indebido de la numeración) y al haberse producido un tráfico irregular con fines fraudulentos

(sin que la SESIAD identificase en su escrito los criterios tenidos en cuenta para dicha calificación).

Además, en dicha resolución se estableció que, si bien una de las causas que justificó el bloqueo y la retención de pagos podría haber desaparecido, en tanto que dicha información (la de la locución) ya se ofrecía al llamante, la identificación de tráfico irregular con fines fraudulentos justificaba la aplicación del período máximo de 12 meses de bloqueo contemplado en el Real Decreto 381/2015<sup>3</sup>.

#### **UNDÉCIMO.- Nuevo escrito de alegaciones de Voiped**

Con fecha 29 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión nuevo escrito presentado por Voiped, en el que comunicaba la reinstauración de la interconexión por parte de TME una vez transcurrido el plazo de un año desde que se suspendió la misma (23 de octubre de 2017), de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 381/2015.

Reinstaurada la interconexión, Voiped solicitaba que la Comisión se pronunciara sobre la liberación de los pagos retenidos por TME entre el 25 de septiembre y el 23 de octubre de 2017, ya que Voiped lo había reclamado a TME y ésta se había negado.

#### **DUODÉCIMO.- Trámite de audiencia**

Con fecha 14 de marzo de 2019, 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.

#### **DÉCIMOTERCERO.- Escritos de alegaciones al trámite de audiencia**

Los días 25 y 26 de marzo de 2019 tuvieron entrada en el registro de la Comisión escritos de Telefónica de España, S.A. (Telefónica) y Voiped por los que formulaban alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia abierto al efecto.

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

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de

---

<sup>3</sup> De conformidad con la disposición adicional primera, *“Los operadores que bloqueen tráfico de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 podrán mantener dicho bloqueo durante un período máximo de doce meses, salvo que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la sociedad de la Información resuelva estableciendo la aplicación de un plazo distinto.”*

la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

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 LCNMC, corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[4]</sup>, y su normativa de desarrollo”*.

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (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).

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

Además, el artículo 6.4 del Real Decreto 381/2015 prevé que, si de la tramitación de los expedientes de supervisión de las medidas adoptadas contemplados en el Real Decreto, se desprende que las solicitudes o notificaciones correspondientes tienen su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión, la CNMC resolverá sobre los extremos objeto del conflicto.

Por último, el artículo 8.2 de 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), establece que 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 CNMC de acuerdo con lo establecido en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en dicha Orden.

En definitiva, en atención a los preceptos citados y 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.

---

<sup>4</sup> Esta ley ha sido derogada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

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

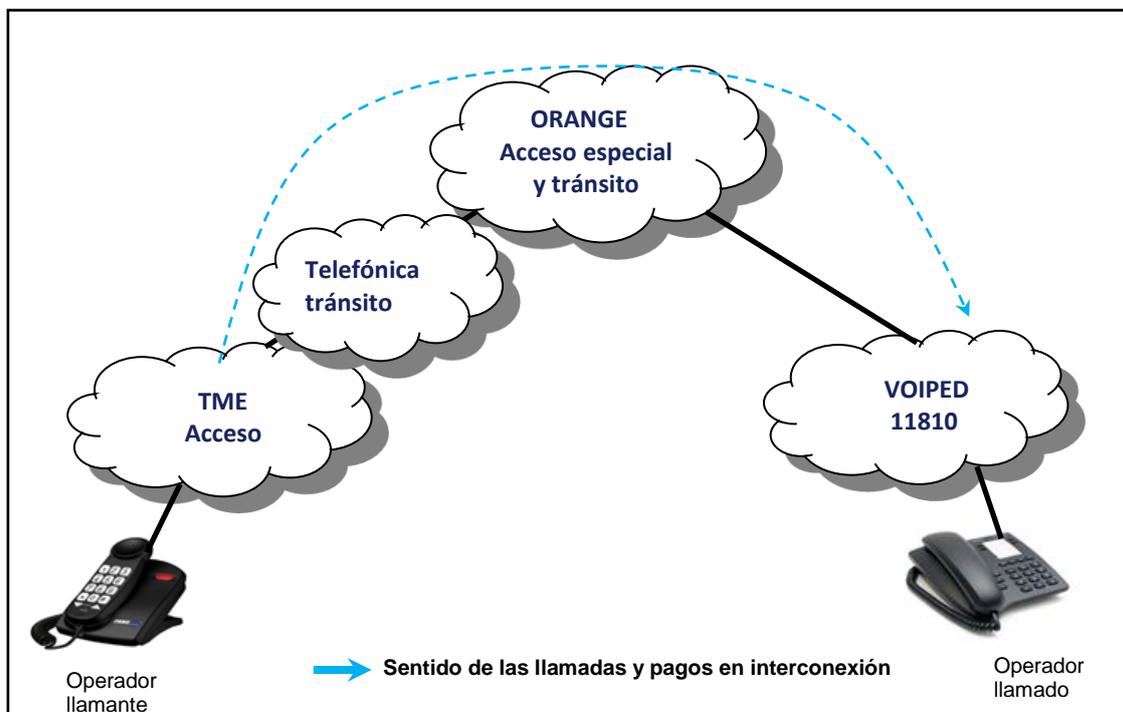
#### PRIMERO.- Sobre las relaciones de interconexión entre los operadores intervinientes en el curso de las llamadas objeto de conflicto

Como se ha apuntado en los Antecedentes de Hecho, Voiped está interconectada con Orange para recibir las llamadas cursadas desde otros operadores hacia su número de consulta 11810.

Concretamente, en el marco de un acuerdo de interconexión de fecha 17 de marzo de 2017, Orange ofrece a Voiped el servicio de acceso especial a su red para la recogida de tráfico (y tránsito) desde otras redes de acceso, con el fin de que los clientes de terceros operadores (además de los de Orange) puedan efectuar llamadas a dicho número.

Por su parte, Orange tiene firmados acuerdos de interconexión con otros operadores de acceso, que permiten que sus clientes puedan llamar, entre otros, al número 11810 de Voiped.

En el siguiente gráfico se puede observar la cadena de interconexión y pagos que existe entre los operadores intervinientes en el presente conflicto:



En el caso analizado en el presente expediente, por tanto, TME suspendió la interconexión de todas las llamadas originadas en su red con destino al 11810 de Voiped el día 23 de octubre de 2017, y retuvo los pagos por interconexión correspondientes al período transcurrido entre el 25 de septiembre y el 23 de octubre de 2017, notificando Orange a Voiped la comunicación de TME (remitida por Telefónica) del mismo día 23 de octubre -como operadora de tránsito en la cadena de interconexión existente entre TME y Voiped-.

Esta notificación en cadena de las medidas adoptadas por TME en acceso (de TME a Orange –como operador de tránsito- y de ésta a Voiped), el mismo día de su adopción, no ha sido controvertida en el presente procedimiento –esto es, no hay discusión entre las partes sobre si las notificaciones se hicieron en plazo y correctamente-.

**SEGUNDO. - Sobre la solicitud de Voiped de restitución de la interconexión, el carácter irregular del tráfico con fines fraudulentos y el carácter de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración que motivaron la suspensión de la interconexión**

Tal y como se ha expuesto en sede de Antecedentes y se ha comprobado de la información aportada por los operadores requeridos, TME procedió en fecha 24 de octubre de 2017 a suspender la interconexión de las llamadas al número de consulta de abonados 11810 del que es titular Voiped, como consecuencia de la detección por parte de aquella de un tráfico irregular con fines fraudulentos y de un tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, atribuyendo dicha naturaleza a todo el tráfico cursado desde la apertura del número en la red de TME, un mes antes.

**a) Tráfico no permitido por uso indebido de la numeración**

Voiped alega que la suspensión de la interconexión se justificó por TME en el incumplimiento de determinados aspectos de la Orden IET/1262/2013<sup>5</sup> en materia de las locuciones informativas sobre la prestación del servicio y que las hipotéticas deficiencias relativas a la información que se debe proporcionar a los abonados en las locuciones informativas no constituyen un “uso indebido” de la numeración a los efectos de lo dispuesto en el Real Decreto 381/2015 de continua referencia y, por tanto, no habilitaban a TME al bloqueo de la interconexión o a la retención de pagos.

Dada la disconformidad de Voiped con la medida adoptada por TME, la operadora solicitó ante la SESIAD la apertura de un expediente de supervisión de las medidas adoptadas por TME y presentó el correspondiente conflicto de interconexión ante la CNMC.

---

<sup>5</sup> Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, 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.

Esta Comisión, a la vista de la solicitud planteada por Voiped, el 5 de diciembre de 2017 solicitó a la SESIAD que informara sobre las actuaciones practicadas en relación con los tráficos objeto del conflicto y, en particular, si había procedido a la apertura de un expediente de supervisión de las medidas adoptadas por Telefónica de suspensión de la interconexión y de retención de pagos, de conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015.

Así, el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015 señala que:

*“En el plazo máximo de tres meses a contar desde el momento en que se reciba la notificación de retención de pagos o bloqueo de transmisión de tráfico a que se refiere este apartado, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá incoar un expediente para supervisar las medidas adoptadas por el operador, a raíz del cual podrá ordenar el cese del bloqueo de la transmisión del tráfico y, en su caso, la realización del pago de las cantidades que hubiesen sido retenidas, incrementadas con el interés legal del dinero.”*

En el marco de estas facultades, la SESIAD abrió un procedimiento de supervisión de las medidas adoptadas por Telefónica<sup>6</sup>, y mediante escrito recibido el 24 de enero de 2018, comunicó a este organismo que la potestad para supervisar las medidas adoptadas por el operador que realiza la retención de pagos y el bloqueo de tráfico corresponde a esa Secretaría de Estado, de modo que si, a raíz de la supervisión de las medidas, se desprendiese que las notificaciones de retención de pagos y bloqueo de tráfico realizadas por TME tenían su origen en un conflicto entre operadores, se pondría en conocimiento de la CNMC para que se pronunciara sobre los extremos de dicho conflicto.

La SESIAD dictó la Resolución de dicho expediente en fecha 23 de julio de 2018, declarando adecuadas las medidas adoptadas por TME de retención de pagos y de bloqueo de la transmisión del tráfico.

En particular, a juicio de la SESIAD, a través del número 11810 Voiped no facilitaba a los usuarios la locución informativa sobre el precio de la prestación del servicio de encaminamiento (terminación o progresión) de la llamada en el número consultado, según lo establecido en el artículo 9.4 de la Orden CTE/711/2002.

Sobre la calificación de la SESIAD de la conducta de Voiped como tráfico no permitido por uso indebido de la numeración por no prestar la referida locución informativa a través del 11810, cabe remitirse a lo dispuesto en el Real Decreto 381/2015, que en su artículo 2.3 establece que **“se considera tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración el que tenga su origen o destino en recursos públicos de numeración de los planes identificados en el apartado anterior que hayan sido asignados y que haga uso de dichos recursos contrario a las condiciones de uso establecidas en las**

---

<sup>6</sup> Expediente: F001/2018.

**correspondientes disposiciones de atribución, habilitación o aplicación.”**

Según establece la propia exposición de motivos del Real Decreto, *tal circunstancia no puede establecerse a priori sino tras un análisis caso por caso de sus circunstancias específicas”.*

En su expediente de supervisión, la SESIAD analizó si Voiped cursó un tráfico no permitido por utilización del número 11810 contrario a las condiciones de uso de esta numeración, por la falta de información sobre el precio de terminación de la llamada a través de una locución telefónica.

Las condiciones de uso de la numeración vienen contempladas en el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados), concretamente, en el artículo 38 titulado “*condiciones generales de uso de los recursos asignados*”, según el cual “*los recursos públicos de numeración, direccionamiento y denominación asignados estarán sujetos a las siguientes condiciones generales:*

- a. *Se utilizarán para el fin especificado en la solicitud, salvo que el organismo encargado de la gestión y el control autorice expresamente una modificación de conformidad con la normativa aplicable.*
- b. *Deberán permanecer bajo el control del operador titular de la asignación.*
- c. *No podrán ser objeto de transacciones comerciales.*
- d. ***Deberán utilizarse de forma eficiente, con respeto a la normativa aplicable y, en todo caso, antes de que transcurran 12 meses desde su asignación”.***

De igual modo, el artículo 59 del Reglamento de Mercados, denominado “*condiciones generales para la utilización de los recursos públicos de numeración*”, establece como condiciones las siguientes:

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

*b. Los recursos asignados deberán utilizarse para el fin especificado en la solicitud por el titular de la asignación, salvo que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones autorice expresamente una modificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 62.*

*c. Los recursos asignados deberán permanecer bajo el control del titular de la asignación. No obstante, este, previa autorización de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, podrá efectuar subasignaciones siempre que el uso que se vaya a hacer de los recursos haya sido el especificado en la solicitud.*

*d. Los titulares de las asignaciones de recursos públicos de numeración deberán llevar, y poner a disposición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, un registro actualizado que contenga, de forma detallada, el uso y el grado de utilización de cada bloque de números. Igualmente, deberán*

*llevar un registro actualizado e los números que se hayan transferido a otros operadores como consecuencia de una petición de los usuarios realizada en el ejercicio de su derecho a la conservación de los números de abonado.*

***e. Los recursos públicos de numeración deberán utilizarse por los titulares de las asignaciones de forma eficiente y con respeto a la normativa aplicable y, en todo caso, antes de que transcurran 12 meses desde su asignación***”.

Las condiciones particulares de uso de la numeración 118AB, atribuida para la prestación del servicio de consulta telefónica a nivel europeo, se encuentran establecidas en el Capítulo IV de la Orden CTE/711/2002 -modificada sucesivamente por las Órdenes PRE/2410/2004, de 20 de julio, IET/1262/2013, de 26 de junio y ETU/114/2018, de 8 de febrero<sup>7</sup>-.

Adicionalmente, la Orden CTE/711/2002 regula, en su Capítulo III, las “Condiciones para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado”. Entre tales condiciones, está la necesidad de incluir una locución telefónica informativa, en los siguientes términos (apartado Noveno, punto 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”.*

Asimismo, el apartado Undécimo de esta Orden, relativo a la prestación de facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio, indica que, en caso de terminar las llamadas en los números consultados por los usuarios a través de los números del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (118AB): *“Con carácter previo a la terminación de la llamada, el prestador deberá informar, bien verbalmente por la persona que atienda al usuario o bien mediante la inserción de una nueva locución, del precio máximo por minuto de la llamada, impuestos incluidos”*. La incorporación, en la prestación del servicio de consulta, de esta segunda locución sobre el precio de encaminamiento tuvo lugar en la citada Orden IET/1262/2013.

Según lo dispuesto en la Resolución de la SESIAD de 23 de julio de 2018 (Antecedente de Hecho Noveno), *“la Subdirección General de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, remitió copia del Acta de Inspección al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado prestado por: Voiped Telecom, S.L. a través del número 11810, de fecha de 24 de noviembre de 2017. En dicha acta se recoge para las llamadas completadas que «somos atendidos*

---

<sup>7</sup> Titulada “Atribución de recursos públicos de numeración al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y establecimiento de las condiciones particulares para la prestación del servicio”.

por una operadora que nos trasfiere al número solicitado sin dar información alguna sobre el precio de la transferencia, a lo que está obligado por la Orden CTE/711/2002 de 26 de marzo y modificada por IET/1262/2013, de 26 de junio»” (subrayado nuestro).

Continúa señalando la Resolución citada, en su Fundamento de Derecho Tercero, que, en aplicación del artículo 4 del Real Decreto 381/2015, con fecha 10 de diciembre de 2015, se dictó Resolución autorizando la utilización por TME y Telefónica de determinados criterios destinados a identificar tráficos no permitidos que hacen un uso indebido de la numeración y tráficos irregulares con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas<sup>8</sup>.

Como explica la Resolución en sus Consideraciones, la notificación de TME se basa en la identificación de tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración realizada de acuerdo a los criterios autorizados en la Resolución de 10 de diciembre de 2015. A este respecto, la Resolución (Consideración Segunda) indica:

*“Tal como establece la Resolución de 10 de diciembre de 2015, en el caso de bloqueo o retención de pagos por tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración deben reunirse evidencias sólidas y suficientes del incumplimiento o incumplimientos inherentes a tal uso indebido, lo que ha de interpretarse como que solo cabe dicho bloqueo o retención de pagos en los supuestos en que la acreditación del incumplimiento esté fuera de toda duda. Esto es lo que garantiza que el operador no pueda decidir el bloqueo o retención basándose en juicios de valor, o donde exista un margen para la discrecionalidad que impida presentar dichas evidencias sólidas. Se considera que en el presente caso se han constatado estas evidencias sólidas y suficientes del incumplimiento inherente al uso indebido de la numeración, cual es la ausencia de locución informativa sobre el precio de la llamada en progresión, tanto por la documentación y elementos de prueba aportados por Telefónica, como por las actuaciones y comprobación efectuadas por este Centro Directivo destacadas en el antecedente de hecho noveno.”*

Por ello, la SESIAD consideró adecuada la suspensión del tráfico con destino a la numeración 11810 de Voiped, con el fin de evitar que continuara encaminando llamadas de usuarios hacia la numeración consultada sin garantizar sus derechos de información sobre el precio por progresar su llamada a dicho número (condición de prestación de los servicios ofrecidos). En consecuencia, la SESIAD consideró también adecuada la medida de retención de pagos de interconexión adoptada por TME, por las llamadas recibidas con anterioridad a la suspensión de la interconexión, tal y como determina el Real Decreto 381/2015.

---

<sup>8</sup> Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se autoriza la utilización por Telefónica Móviles España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U, de determinados criterios destinados a identificar tráficos no permitidos que hacen un uso indebido de la numeración y tráficos irregulares con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

El anterior pronunciamiento de la SESIAD se basa -se declara en el mismo- en los criterios autorizados por la Resolución anterior, de 10 de diciembre de 2015, criterios que esta Comisión no conoce (la SESIAD no los ha informado a esta Comisión), ni ha de valorar en este procedimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, una vez la SESIAD se ha pronunciado sobre la existencia de un tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, sobre la base de su Resolución de 10 de diciembre de 2015, y restaurada la interconexión por parte de TME, al haberse subsanado el defecto de la segunda locución informativa por Voiped, no existe en la actualidad conflicto alguno sobre la suspensión de la interconexión en las llamadas al 11810 de Telefónica, por lo que procede archivar esta solicitud por desaparición sobrevenida del objeto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84.2 de la LPAC.

#### **b) Tráfico irregular con fines fraudulentos**

La Resolución de la SESIAD de 23 de julio de 2018 corrobora que, en la identificación de tráfico irregular con fines fraudulentos, TME aplicó correctamente los criterios establecidos en su Resolución de 10 de diciembre de 2015, *“cumpliéndose los parámetros y umbrales en ella establecidos”*, pero sin indicar cuáles son dichos parámetros y umbrales. Únicamente señala que el estudio de los perfiles de tráfico y comportamiento aportado por TME *“demostraría que difieren del de un servicio 118AB prestado en condiciones normales”*.

En este punto, TME comunicó a la CNMC, en su contestación de fecha 26 de diciembre de 2017 al requerimiento de información que le fue formulado, los motivos por los que procedió a la suspensión de la interconexión y la retención de pagos, concretamente, [**CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y PARA VOIPED**].

En este punto, al igual que en el supuesto anterior, al haberse restablecido la interconexión, no procede hacer valoraciones, debiendo archiversse el procedimiento por desaparición sobrevenida del objeto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84.2 de la LPAC.

Tras dicha Resolución de 23 de julio de 2018, únicamente quedaría como objeto de conflicto ante la CNMC la solicitud de Voiped de liberación de los pagos retenidos por parte de TME una vez finalizado el plazo máximo de suspensión de la interconexión previsto en la disposición adicional primera del Real Decreto 381/2015.

**TERCERO.- Sobre la solicitud de Voiped en relación con la devolución de los importes retenidos por TME correspondientes al período transcurrido entre el 25 de septiembre y el 23 de octubre de 2017**

Como consecuencia de considerar el carácter irregular con fines fraudulentos y del carácter no permitido de los tráficos terminados en la numeración 11810 de Voiped, TME procedió a retener los pagos por las llamadas cursadas en interconexión con origen en TME, desde el día de la apertura de la numeración, es decir, desde el día 25 de septiembre hasta el 23 de octubre de 2017 (ambos inclusive). Dicho importe ascendía a [**CONFIDENCIAL**].

La retención de pagos es un instrumento que provee la normativa de comunicaciones electrónicas para supuestos en los que se produce un tráfico irregular con fines fraudulentos o un tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, en los términos que establece la LGTel (artículo 51.2) y el Real Decreto 381/2015.

Concretamente, el artículo 6.2 de dicho Real Decreto habilita a los operadores que identifiquen tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración o tráfico irregular con fines fraudulentos mediante los procedimientos o sistemas a los que se refiere el artículo 4 –como el aprobado por la SESIAD para Telefónica por Resolución de 10 de diciembre de 2015–, tras una evaluación caso por caso, a retener los pagos correspondientes al mismo, aplicando la retención desde el momento de la identificación de dicho tráfico o, en el caso de que el momento de la identificación sea posterior al de la producción, desde el momento en que acrediten que el tráfico comenzó a producirse, con un plazo de treinta días naturales anteriores a la fecha de identificación, salvo que en sus acuerdos de interconexión, acceso e interoperabilidad acuerden un plazo distinto.

Pues bien, en el presente caso, tal y como se desprende de la Resolución de la SESIAD de 23 de julio de 2018, una vez calificado el tráfico como irregular con fines fraudulentos y como no permitido por uso indebido de la numeración, la retención de pagos resultaba procedente, al tener TME unos criterios aprobados para tal fin.

Voiped alegó, en el expediente tramitado por la SESIAD, que la retención de pagos no puede aplicarse globalmente a todas las llamadas desde la apertura de la interconexión (25 de septiembre de 2017) hasta la suspensión de la misma (24 de octubre de 2017), sin embargo, en base al artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015, la SESIAD entiende que dicha retención es procedente, porque la retención no supera el plazo de 30 días al que se refiere el mencionado artículo 6.2 y porque existen indicios de que el comportamiento descrito se produjo desde el inicio de la prestación del servicio el 25 de septiembre –y por otra serie de comportamientos en la prestación del servicio-.

Sobre este particular, nada añade esta Sala, toda vez que la SESIAD ya resolvió sobre el carácter de los tráficos cursados a través de su Resolución de 23 de julio de 2018 –aplicando su Resolución de 10 de diciembre de 2015-, y las consecuencias jurídicas establecidas en el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015 son claras: se pueden retener pagos de tráficos por un periodo de hasta 30 días naturales con anterioridad a la identificación del tráfico no permitido, y esto es lo que ha hecho TME.

Dicho esto, Voiped mantiene dicha petición ante esta Comisión y es que, una vez restaurada la interconexión, considera que han de devolverse los importes retenidos. La Resolución de la SESIAD no se pronuncia al respecto.

A tal efecto, debe señalarse que el hecho de que se restaure la interconexión - por cesar el supuesto de hecho que motivó la suspensión o haber transcurrido el plazo de un año previsto en el Real Decreto 381/2015- no convierte a los tráficos analizados en “permitidos” o en “regulares”, de forma que, con carácter general, no se devuelven los pagos relativos a dichos tráficos por el hecho de que se restaure la interconexión, si la suspensión se hizo legalmente.

Aunque la medida de devolver los pagos una vez pasado el periodo de suspensión no esté contemplada en el Real Decreto aplicable, al no estar precisamente regulada, su proporcionalidad ha de analizarse en sede de conflicto, para cada caso concreto. En este sentido, debe tenerse en cuenta, entre otros aspectos, que una de las finalidades de dicha retención de pagos es evitar el lucro económico que se persigue por parte de los operadores que producen o provocan los tráficos objeto de suspensión. Así se desprende de lo dispuesto en la Exposición de Motivos del citado Real Decreto:

*“En el ámbito de los servicios de comunicaciones electrónicas existen agentes que desarrollan actividades destinadas a obtener un lucro económico indebido...”*

*“Así, estas comunicaciones suelen caracterizarse por ser generadas y prolongadas de manera artificial con el fin de obtener un lucro de la cadena de pagos de facturación. Inicialmente estas prácticas se asociaban a servicios de tarificación elevada, que ofrecen mayores márgenes de beneficio, extendiéndose sin embargo en la actualidad a todo tipo de servicios y numeraciones mediante técnicas de generación de llamadas masivas, umentando el perjuicio económico a los operadores y usuarios y pudiendo llegar a generar problemas de calidad de servicio, e incluso poner en riesgo la seguridad y la integridad de las redes y servicios a causa de la elevada ocupación de recursos provocada.”*

En el presente caso, de la información aportada por TME en el marco del presente expediente, se desprende que los tráficos declarados como irregulares con fines fraudulentos podían tener como objetivo el obtener un lucro económico al que se refiere el Real Decreto, por lo que esta Sala no entiende razonable a priori declarar la oportunidad de proceder al pretendido pago de los pagos retenidos por TME.

En efecto, como se ha expuesto en el presente caso, [**CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y PARA VOIPED**] no parecen tener otra finalidad que la de obtener un mayor beneficio económico con las llamadas al número 11810 de Voiped.

Como se señaló en el informe preliminar sometido al trámite de audiencia, devolver los pagos en estos supuestos podría fomentar conductas de tráfico irregular -si a la postre, una vez cesada la irregularidad, se van a pagar las cantidades retenidas en un primer momento-.

Voiped incurrió, asimismo, según la Resolución de la SESIAD, en un comportamiento de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, como se ha expuesto a lo largo de la presente Resolución, y estos supuestos no tienen por qué ir asociados a la obtención de un lucro económico.

Sin embargo, no es posible distinguir en el presente caso los gastos en interconexión en que hayan incurrido los operadores de la cadena (acceso, tránsito y terminación) para cursar el tráfico irregular objeto de este expediente, según el tipo de comportamiento que se haya producido durante el mismo periodo (fines fraudulentos y uso indebido de la numeración), por lo que la Sala de Supervisión Regulatoria no ve motivos de interés general para entender que Voiped tiene derecho a reclamar dichos pagos en interconexión retenidos por TME.

En consecuencia, procede, a juicio de esta Sala, en el presente caso, desestimar la solicitud de Voiped de pago de las cantidades retenidas por parte de TME.

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.-** Declarar concluso el procedimiento de conflicto iniciado a solicitud de Voiped Telecom, S.L.U. en lo que afecta a su solicitud de restitución de la interconexión suspendida por Telefónica Móviles España, S.A.U. del número de consulta telefónica 11810, por desaparición sobrevenida del objeto que justificó su iniciación y no existir motivos que justifiquen su continuación.

**SEGUNDO.-** Desestimar la solicitud de Voiped Telecom, S.L.U. de devolución de los importes retenidos correspondientes al período comprendido entre el 25 de septiembre y el 23 de octubre de 2017.

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.