

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR VOIPED TELECOM, S.L. CONTRA TELEFÓNICA DE 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/057/17/VOIPED vs TELEFÓNICA RETENCIÓN DE PAGOS

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. 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/057/17, 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 de España, S.A.U. (Telefónica) por la suspensión de la interconexión por parte de ésta de las llamadas destinadas al número 11810 y la retención de pagos realizada a Voiped.

En concreto, Voiped señalaba que el día 25 de septiembre de 2017 la numeración dedicada al servicio de consulta telefónica de abonados 11810, de la que es asignataria¹, fue abierta por primera vez en las redes de Orange España Comunicaciones Fijas, S.L. (Orange) y de Telefónica, para permitir el encaminamiento de las llamadas dirigidas hacia este número. A su vez,

¹ 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).

comunicaba que Orange es el operador al que está interconectado Voiped y que actúa como operadora de tránsito entre Telefónica y Voiped, en virtud del contrato de interconexión suscrito en fecha 17 de marzo de 2017.

Según relata Voiped, el 24 de octubre de 2017 -un mes después de la apertura de su número 11810 en las citadas redes-, la empresa recibió a través de Orange una comunicación de Telefónica en la que le indicaba que ese mismo día había detectado un tráfico no permitido por el uso indebido de la numeración, de los definidos en el artículo 2.1.b) 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 Telefónica iba a proceder a suspender la interconexión de la numeración 11810. Asimismo, Telefónica le indicaba que procedería a retener los pagos derivados de dicho tráfico.

Tras el envío de una comunicación de Voiped a Telefónica el 26 de octubre de 2017, y al no haber recibido respuesta alguna, Voiped decidió plantear el presente conflicto de interconexión, solicitando la reapertura de la interconexión desde la red de Telefónica 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 Telefónica realizara hasta la resolución que pusiera fin al expediente.

SEGUNDO.- Comunicación del inicio del procedimiento y requerimientos 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, a través de esos mismos escritos se realizaron requerimientos de información a Voiped, Telefónica y a Orange, por resultar necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos puestos de manifiesto por Voiped.

Por un lado, se requirió a Voiped que (i) indicara la fecha exacta en la que Telefónica 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 Telefónica relativa a la suspensión de la interconexión y a la retención de pagos.

Por otro lado, se solicitó a Telefónica, entre otros aspectos, que identificara 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 Telefónica 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)² 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 Telefónica 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 Telefónica, 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 la medida cautelar solicitada en su escrito de 22 de noviembre de 2017.

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 1 de marzo 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 Telefónica y solicitaba la remisión de aquella documentación que considerara relevante para la tramitación del mismo. Asimismo, la SESIAD

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

indicaba que, si a raíz de la supervisión de las medidas adoptadas, se 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 Telefónica 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 presentó un 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 otro escrito informando a esta Comisión de la comunicación realizada a Telefónica 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 dicha operadora.

DÉCIMO.- Solicitud de información a la SESIAD y contestación

El 9 de julio de 2018 la DTSA solicitó a la SESIAD información sobre el estado de tramitación del expediente de supervisión abierto de las medidas adoptadas por TME contra Voiped, según lo indicado en su escrito de 24 de enero de 2018.

La SESIAD contestó el día 25 de julio de 2018, mediante la remisión de la Resolución de fecha 23 de julio de 2018, por la que declaraba adecuadas las medidas adoptadas por Telefónica de retención de pagos y bloqueo de

transmisión de tráfico hacia la numeración de consulta de abonados 11810, al haberse detectado que la locución insertada por Voiped en las llamadas a dicho número no informaba del precio del servicio (lo que sería un tráfico no permitido por uso indebido de la numeración).

Además, en dicha Resolución se estableció que, dado que la causa que justificó el bloqueo y la retención de pagos podría haber desaparecido, en tanto que la locución sobre el precio del servicio ya se ofrecía al llamante, Telefónica no podía mantener dicho bloqueo del tráfico dirigido al número 11810.

UNDÉCIMO.- Nuevos escritos de alegaciones de Voiped

Con fecha 26 de septiembre de 2018 Voiped presentó un nuevo escrito por el que comunicaba que el 8 de agosto de 2018 Telefónica había procedido a reabrir la interconexión a la numeración 11810.

Sin embargo, la operadora no había liberado los pagos de interconexión retenidos desde el 25 de septiembre hasta el 24 de octubre de 2017, por lo que solicitaba a la CNMC que adoptase Resolución en el presente conflicto instando a Telefónica a liberar los pagos de interconexión que fueron retenidos.

Asimismo, el día 1 de octubre de 2018, Voiped volvía a presentar otro escrito aportando la contestación de Telefónica al respecto, en la que le denegaba la solicitud de Voiped de devolver la retención de pagos realizada.

DUODÉCIMO.- Trámite de audiencia

Con fecha 13 de marzo de 2019, de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se emitió el informe de 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 y Voiped por los que formulaban sus alegaciones al informe comunicado en el trámite de audiencia.

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 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 en el presente procedimiento 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^[3], 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 contempladas en dicho 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 dispuesto en la normativa general sobre acceso e interconexión y 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 conocer y 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.

³ Esta ley ha sido derogada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

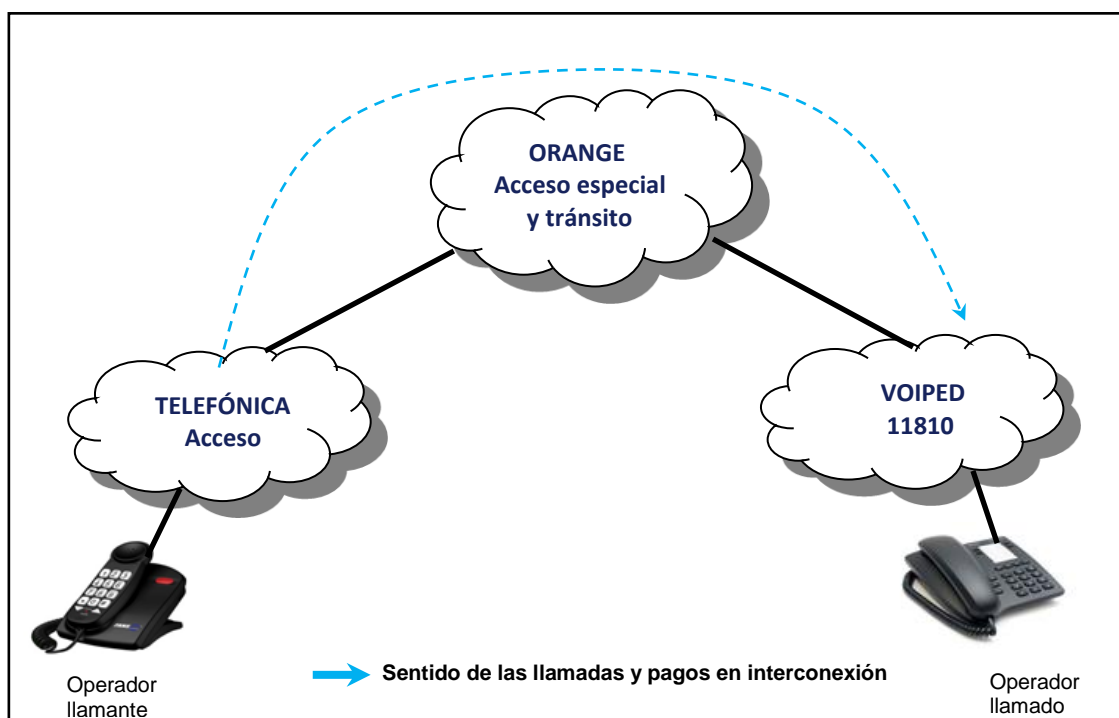
PRIMERO.- Sobre las relaciones de interconexión entre los operadores intervinientes en el curso de las llamadas objeto de conflicto

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 tanto el servicio de acceso especial a su red como el de tránsito desde otras redes de acceso – por ejemplo, Telefónica-, con el fin de que los clientes de terceros operadores (además de los de Orange) puedan efectuar llamadas a su número de consulta telefónica 11810.

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 que existe entre los operadores intervinientes en el presente conflicto:



Atendiendo al caso analizado en el presente expediente, cabe señalar que Telefónica suspendió la interconexión de las llamadas originadas en su red con destino al número 11810 de Voiped el día 24 de octubre de 2017, y retuvo los pagos por interconexión correspondientes al período transcurrido entre el 25 de septiembre y el 24 de octubre de 2017, notificando Orange a Voiped la

comunicación de Telefónica el mismo día 24 de octubre -como operadora de tránsito en la cadena de interconexión existente entre Telefónica y Voiped-.

Esta notificación en cadena de las medidas adoptadas por Telefónica (de Telefónica 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 y el carácter de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración que motivó la suspensión de la interconexión

Tal y como se ha expuesto en sede de Antecedentes de Hecho y se ha comprobado de la información aportada por los operadores requeridos, el 24 de octubre de 2017 (un día después de su comunicación) Telefónica suspendió la interconexión de las llamadas al número de consulta de abonados 11810, como consecuencia de la detección por parte de aquélla 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 Telefónica, esto es, un mes antes.

A este respecto, Voiped señala que el bloqueo de la interconexión tiene carácter grave, al tratarse de una excepción a la obligación general de facilitar la interconexión y la interoperabilidad de extremo a extremo, máxime cuando se puede hacer sin un control previo por parte de las autoridades reguladoras.

Voiped alega que la suspensión de la interconexión se justificó por Telefónica en el incumplimiento de determinados aspectos de la Orden IET/1262/2013⁴, en materia de las locuciones informativas sobre la prestación del servicio. Sin embargo, esta operadora considera 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, por lo que Telefónica no estaba habilitada para el bloqueo de la interconexión hacia su numeración o para la retención de los pagos.

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

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

⁴ Orden IET/1262/2013, de 26 de junio, por la que se modifica la Orden CTE/711/2002.

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.

De conformidad con lo establecido en el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015:

“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 Telefónica⁵, y mediante escrito de fecha 16 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. Asimismo, la SESIAD informaba de 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 Telefónica 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 Telefónica 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.

En dicha Resolución, la SESIAD también manifestaba que la causa que justificó el bloqueo y la retención de pagos el 24 de octubre de 2017 por parte de Telefónica habría desaparecido, en tanto que dicha información sobre el precio máximo de la llamada que debería incluirse en la locución informativa sobre el servicio de terminación de la llamada ya se ofrecía al llamante, por lo que Telefónica no podía mantener dicho bloqueo del tráfico dirigido al número 11810.

Sobre la calificación de la SESIAD de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, 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**

⁵ Expediente F002/2018.

que hayan sido asignados y que haga uso de dichos recursos contrario a las condiciones de uso establecidas en las 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*”.

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 febrero⁶.

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 la citada Orden establece en la letra c) lo siguiente:

“(…) Cuando se preste el servicio de terminación de llamadas, entendida ésta como la conexión telefónica entre los extremos llamante y llamado, el prestador deberá cumplir todos los siguientes requisitos y condiciones:

[...]

c) 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”.

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 por una operadora que nos transfiere al número solicitado sin dar información*”

⁶ Capítulo titulado “*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.*”

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 Telefónica Móviles España, S.A. (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.

Como explica la Resolución en sus Consideraciones, la notificación de Telefónica 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 Telefónica, por las llamadas recibidas con anterioridad a la suspensión de la interconexión, tal y como determina el Real Decreto 381/2015.

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 Sala no conoce (la SESIAD no los ha informado a esta Comisión), ni ha de valorar en este procedimiento.

En cualquier caso, en dicha Resolución de la SESIAD, que –como se ha expuesto- consideró que había desaparecido la causa que motivó la suspensión, también se estableció que Telefónica no podía mantener dicho bloqueo.

Tras dicha Resolución, Voipед solicitó a Telefónica, a través de un correo electrónico enviado a Orange el 24 de julio de 2018, en calidad de operador de tránsito, que restaurara la interconexión en las llamadas al 11810, así como que procediera a la devolución de los importes retenidos. Según ha señalado Voipед, Telefónica restauró la interconexión para el encaminamiento de llamadas hacia la numeración 11810 el día 8 de agosto de 2018.

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 Telefónica, al haberse subsanado el defecto de la segunda locución informativa por Voipед, 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.

TERCERO.- Sobre la solicitud de Voipед en relación con la devolución de los importes retenidos por Telefónica correspondientes al período transcurrido entre el 25 de septiembre y el 24 de octubre de 2017

Como consecuencia de considerar el carácter de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración 11810 de Voipед, Telefónica procedió a retener los pagos por las llamadas cursadas en interconexión desde su red de acceso, desde el día de la apertura de la numeración, es decir, desde el día 25 de septiembre hasta el 24 de octubre (ambos inclusive) de 2017. 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 no permitido por uso indebido de la numeración, se determinó que la retención de pagos se había hecho de forma procedente, al tener Telefónica unos criterios aprobados para tal fin y confirmarse el supuesto de hecho que permitía la retención. Este aspecto no resulta cuestionado por Voiped.

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 entendió que dicha retención era procedente y se había hecho conforme a la norma, porque no superaba el plazo de 30 días al que se refiere el mencionado artículo 6.2 y porque existían indicios de que el comportamiento descrito se había producido desde el inicio de la prestación del servicio el 25 de septiembre.

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 por tráficos por un plazo de hasta 30 días naturales con anterioridad a la identificación del tráfico no permitido, y esto es lo que ha hecho Telefónica.

Dicho esto, Voiped ha solicitado ante esta Comisión –y es la alegación que reitera en su escrito de alegaciones al informe de audiencia– que se acuerde el pago de todos los importes retenidos por Telefónica dado que ya ha sido restaurada la interconexión porque se ha solventado el problema que causó la suspensión (la locución ya informa del precio del encaminamiento de la llamada), ya que la Resolución de la SESIAD no se pronuncia al respecto.

Voiped añade que hizo esta petición a Telefónica, tras la referida Resolución de la SESIAD. Sin embargo, Telefónica afirma en su escrito de contestación que *“no procede el levantamiento de retención de pagos solicitado por Voiped porque, en el momento de generación de ese tráfico facturable, la SESIAD constató que Voiped estaba realizando un uso indebido de la numeración”*.

En el informe sometido al trámite de audiencia, se proponía resolver que no es posible pagar al operador solicitante unos pagos por interconexión –previamente retenidos–, por estar asociados a un tráfico no permitido o irregular, por no estar esta medida contemplada en la normativa vigente (Real Decreto 381/2015) y porque su adopción podría fomentar conductas de tráfico irregular o no permitido

–si, a la postre, una vez cesada la irregularidad, se van a pagar las cantidades que se retuvieron con anterioridad-.

Si bien no procede cuestionar la retención de pagos adoptada en su momento, a la vista de lo expuesto en el Real Decreto 381/2015, han de tenerse en cuenta las particularidades presentes en este caso, tal y como ha indicado Voiped en su escrito de alegaciones al informe de audiencia. Aunque la medida del pago a posteriori no esté contemplada en el Real Decreto aplicable, al no estar precisamente regulada, su proporcionalidad puede analizarse en sede de conflicto.

Como se desprende de la Exposición de Motivos del Real Decreto 381/2015, una de las finalidades de la retención de pagos es evitar el lucro económico de los operadores que producen o provocan dicho tráfico no permitido o tráfico irregular:

“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, aumentando 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.”

Debe señalarse que en un principio los supuestos de tráfico irregular iban asociados en la mayoría de los casos a la obtención de un fin económico por parte del operador al que iba dirigido dicho tráfico –a partir de la experiencia de la CMT entre los años 2000 a 2015, en muchas ocasiones en connivencia con el llamante–. Sin embargo, en la actualidad, los supuestos de tráfico no permitido por uso indebido de la numeración –introducidos ex novo en el Real Decreto– pueden ser muy diversos y no tienen por qué ir asociados a la intención de obtener un lucro económico “ilegítimo” por parte del operador llamado.

En este punto, debe indicarse que en el presente caso no se ha acreditado una intención de obtener un lucro económico extraordinario por parte de Voiped, como consecuencia de la conducta que ha sido calificada como tráfico no permitido por uso indebido de la numeración.

El tráfico no permitido por uso indebido de la numeración, como ya se ha expuesto, se produjo porque Voiped no facilitó durante un periodo de tiempo a los usuarios la locución informativa sobre el precio de la prestación del servicio de encaminamiento (terminación o progresión) de la llamada al número consultado en la llamada. Dicho comportamiento no se corresponde con el descrito en la referida Exposición de Motivos, en el sentido de que no puede

hablarse en este caso de haber pretendido obtener un lucro económico artificial, como consecuencia de no haber facilitado dicha locución informativa.

Como elemento relevante a considerar, debe señalarse que el precio indicado en la primera locución de la llamada al número 11810 en el momento en que se procedió a la suspensión de la interconexión era de 15 céntimos por el establecimiento de llamada y 3 céntimos por segundo.

Como no se había incluido la segunda locución, se podría decir que en teoría el usuario desconocería el precio al que el operador cobraba la compleción de la llamada. No obstante, los operadores del servicio de consulta telefónica siempre cobran el mismo precio tras la compleción de la llamada, que el indicado en la primera locución⁷. Por otra parte, en el caso presente, en ningún momento se ha alegado que el precio a partir de la progresión de la llamada fuera distinto.

La Orden CTE/711/2002, tras la modificación introducida por la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, establece en el punto 2 de su apartado noveno que el precio máximo minorista por el conjunto de la llamada (incluida la progresión de la llamada al número consultado) es con carácter general de 2,5 euros por minuto⁸, por lo que, a priori, no se desprende que Voiped hubiera establecido un precio muy elevado, para poder obtener un lucro adicional.

Es decir, del comportamiento conjunto de la operadora no se desprende que se omitiera la locución con la intención de cobrar un precio extraordinariamente elevado a través de estas llamadas.

Por otro lado, en el supuesto de que Telefónica hubiera sufrido impagos de los abonados o hubiera tenido que reembolsar facturas por las llamadas realizadas al número 11810, ante quejas de los usuarios, se produciría un perjuicio económico al operador de acceso que esta Sala tendría que considerar también. Pero este elemento no se ha manifestado ni acreditado durante la instrucción del expediente.

Y se han de diferenciar ambos tipos de comportamientos (tráficos no permitidos y tráfico irregulares que persiguen a priori un enriquecimiento fraudulento), no resultando correcto a esta Sala que cualquier suspensión de interconexión efectuada por los operadores de acceso en base a unos criterios que no son transparentes para el resto de los operadores pueda utilizarse para toda consolidación de medidas de retenciones de pagos, aunque estas hayan sido

⁷ En la medida en que los operadores de acceso, que son los que facturan a sus usuarios finales, no distinguen en sus sistemas qué parte de la llamada está gestionando directamente el operador del servicio de consulta telefónica y qué parte de la llamada corresponde a la conversación que tenga el usuario llamante con el titular del número consultado –esto, la segunda parte de la llamada-. Para los operadores de acceso, no es claramente visible cuándo se produce la compleción.

⁸ Es de interés indicar que la entrada en vigor de las modificaciones incorporadas por la Orden ETU/114/2018 en la Orden CTE/711/2002 es posterior a la generación del tráfico que es objeto del presente conflicto.

correctamente efectuadas en un primer momento. Nada dice de esta cuestión el Real Decreto analizado y se ha de estar al caso concreto de que se trate, para resolver la controversia.

La Sala de Supervisión Regulatoria ya se ha pronunciado en diversas ocasiones en el ámbito de conflictos entre operadores por impagos como consecuencia de tráficos irregulares, condicionando en algunos casos la retención de pagos a la existencia de impagos por los tráficos calificados como irregulares. Así, en la reciente Resolución de 19 de julio de 2018⁹, que se remite a una Resolución anterior de 23 de julio de 2015¹⁰, se señaló lo siguiente:

“(...) tras analizar y concluir que los tráficos cursados y en controversia eran irregulares (...) y que el operador que solicitaba la retención no había percibido las cantidades de los tráficos irregulares (...) se concluyó que tendría derecho a retener los pagos, siempre que justificase que no había recibido pago alguno por dichos tráficos.”

Lo anterior nos lleva a modificar el criterio alcanzado en el informe de audiencia y considerar que, en el presente caso, sin que se haya acreditado ni la obtención -ni la intención de obtener- un lucro económico artificial por parte de Voiped como consecuencia de su comportamiento, si Telefónica no ha sufrido impagos de los abonados o no ha procedido a reembolsar el importe de las facturas afectado por las llamadas realizadas en el periodo analizado, resulta procedente el pago a Voiped de los importes retenidos por Telefónica.

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 de 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.- Voiped Telecom, S.L.U. tiene derecho a solicitar los importes retenidos correspondientes al periodo comprendido entre el 25 de septiembre y

⁹ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 19 de julio de 2018 por la que se pone fin al conflicto de acceso interpuesto por Business Telecom Networks, S.L. contra Orange Espagne, S.A. para que le reconozca el derecho a retener el pago de dos facturas por tener su origen en un tráfico irregular con fines fraudulentos (CFT/DTSA/052/17).

¹⁰ Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015 por la que se pone fin al conflicto de interconexión interpuesto por Orange Espagne, S.A. contra Jazz Telecom, S.A. por la devolución de las cantidades pagadas por el tráfico irregular originado a su numeración 902 (CFT/DTSA/1112/14).

el 24 de octubre de 2017, salvo que Telefónica acredite documentalmente que ha sufrido impagos o ha devuelto importes cobrados en relación con las llamadas realizadas en el periodo de referencia al número 11810 en el plazo de un mes desde la notificación de la presente Resolución.

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.