

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA FORMULADA POR ASTEL RELATIVA AL IMPACTO DEL RD-LEY 19/2018, DE SERVICIOS DE PAGOS, SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE FACTURACIÓN Y PAGO EN CASCADA DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL Y DE CONSULTA TELEFÓNICA REGULADOS EN LAS OFERTAS DE INTERCONEXIÓN DE REFERENCIA TDM E IP DE TELEFÓNICA

CNS/DTSA/408/19/ASTEL SERVICIOS DE PAGO

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, 8 de abril de 2021

Vista la consulta formulada por la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones en el expediente de referencia, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Escrito de consulta de ASTEL

El 17 de mayo de 2019 la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL) presentó un escrito ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en el que señala que lo dispuesto en el artículo 4.I) del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera (RD-ley 19/2018)¹,

¹ Convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados publicado por Resolución de 13 de diciembre de 2018.

Esta ley transpuso al ordenamiento nacional la Directiva 2015/2366, de 25 de noviembre, sobre servicios de pago en el mercado interior (Directiva SP). El RD-ley 19/2018 regula los servicios de pago que se presten con carácter profesional en territorio español, incluyendo la forma de

podría impactar sobre el régimen de pagos en interconexión de los servicios de tarificación adicional y de consulta telefónica regulado en las Ofertas de Interconexión de Referencia de Telefónica (OIR-TDM² e IP³).

En su consulta, ASTEL expone que, si finalmente se concluye que el sistema de pagos en cascada previsto en el mencionado régimen de pagos en interconexión de la OIR (el servicio de cobro y la posterior entrega del remanente de las cantidades percibidas del usuario llamante al siguiente operador interconectado, y en última instancia, al prestador del servicio de tarificación adicional o al operador que presta el servicio de consulta de números de abonado), es un servicio de pago y, si además cumplen determinados requisitos cuantitativos, estos operadores estarían regidos expresamente por el RD-ley 19/2018, convirtiendo a los operadores de comunicaciones electrónicas que ofrecen servicios de acceso, de tránsito o de terminación vinculados al servicio de tarificación adicional, en operadores que deben regularizar su situación como operadores de pago, conforme establece su régimen regulatorio, ante el Banco de España.

Ante la anterior consideración, ASTEL plantea las siguientes cuestiones a este organismo:

- “1. Los pagos en cascada que se realizan desde el operador de acceso hasta el usuario prestador del servicio de tarificación adicional o al operador del servicio de consulta sobre números de abonado (incluyendo, por lo tanto, los pagos al operador de tránsito o al operador de terminación, en su caso, y al prestador del servicio de tarificación adicional o al operador del servicio de consulta de números de abonado), ¿son servicios de pago o servicios de comunicaciones electrónicas?*
- 2. ¿Siguen en vigor las reglas de la OIR sobre estos mecanismos de pagos?*
- 3. ¿Sigue siendo la CNMC competente para resolver cualquier conflicto de interconexión en relación con estos pagos?*
- 4. ¿Qué tipo de autenticación reforzada debe implementarse para las llamadas a servicios de tarificación adicional o para la consulta de números de abonado?*
- 5. ¿Puede un operador renunciar a encaminar llamadas con origen en usuarios conectados en su red y con destino a estos servicios, a fin de evitar su consideración como entidad de pago?*
- 6. ¿Puede cumplirse con las obligaciones regulatorias derivadas de los servicios de pago si se ejecutan los pagos mediante otra entidad de pago, sin necesidad de que el operador de comunicaciones electrónicas deba cumplir por sí mismo las obligaciones correspondientes a los servicios de pago?*
- 7. ¿Deben computarse en la base imponible de la tasa general de operadores los pagos que recibe el operador de acceso y que debe transmitir al resto de*

prestación de dichos servicios, el régimen jurídico de las entidades de pago, el régimen de transparencia e información aplicable a los servicios de pago, así como los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de pago y de los proveedores de los mismos (artículo 1).

² Sobre redes telefónicas conmutadas. Actualmente se encuentra en vigor OIR-TDM modificada por la Resolución de 30 de octubre de 2018 (OFE/DTSA/004/17).

³ Sobre redes de comunicaciones VoIP. Actualmente se encuentra en vigor OIR-IP modificada por la Resolución de 18 de diciembre de 2018 (OFE/DTSA/006/17).

operadores y usuarios interconectados, en los servicios de tarificación adicional o de consulta de números de abonado, si constituyen servicios de pago que no son competencia de la CNMC?”

SEGUNDO.- Solicitud de información al Banco de España

Con la finalidad de disponer de información adicional para dar contestación a la consulta de ASTEL, el 16 de enero de 2020 la Dirección de Telecomunicaciones y del Servicios Audiovisuales (DTSA) solicitó al Banco de España información sobre la posible aplicación del RD-ley 19/2018 a los operadores de comunicaciones electrónicas por ser la autoridad competente para garantizar y vigilar el cumplimiento efectivo de dicha norma.

TERCERO.- Cuestionario a las Autoridades Nacionales de Reglamentación

El 3 de febrero de 2020 se lanzó un cuestionario a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) de los Estados Miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE), a través de la oficina del BEREC⁴, sobre la transposición de la Directiva 2015/2366, de 25 de noviembre, sobre servicios de pago en el mercado interior (Directiva SP) en sus ordenamientos jurídicos nacionales y la posible aplicación de ciertas previsiones de dicha Directiva a los operadores de comunicaciones electrónicas.

Entre el 6 y 24 de febrero de 2020 se recibieron las contestaciones de trece (13) ANR⁵.

II. SOBRE LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE PAGO

Con carácter previo a la contestación de la consulta presentada por ASTEL, es necesario analizar lo dispuesto en el RD-ley 19/2018 y en la Directiva SP (en lo no incorporado a derecho nacional, como los considerandos 15 y 16), normativa que, a juicio de ASTEL, podría impactar en el sistema actual de pagos en cascada entre los operadores interconectados y las empresas prestadoras de los servicios de tarificación adicional y de consulta telefónica, regulado en las OIR-TDM e IP de Telefónica⁶.

⁴ Body of European Regulators for Electronic Communications (Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas -ORECE -en español)

⁵ AKOS (Eslovenia), ANACOM (Portugal), ARCEP (Francia), BAKOM (Suiza), BNETZA (Alemania), CRC (Bulgaria), CTU (República Checa), HAKOM (Croacia), RATEL (Serbia), RTR (Austria), RU-TELEOFF (Eslovaquia), TTJA (Estonia) y UKE (Polonia).

⁶ Se formula la consulta teniendo en cuenta el modelo de acceso que rige en España para algunos servicios, cuya prestación se garantiza y se cobra por el operador de acceso al usuario final suscriptor que hace uso de los servicios (prestados por un operador que está al final de la cadena de interconexión). Este modelo se sustenta, fundamentalmente, 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, y en la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de

La Directiva SP pretende reforzar la seguridad de los pagos electrónicos (online y móviles), debido al incremento del volumen de este tipo de pagos en todo el mundo y, en concreto, en la Unión Europea, así como crear un mercado de pagos más armonizado, que asegure una elevada protección a los consumidores que hacen uso de estos servicios de pago en toda la Unión. Con esta finalidad, se regulan las diferentes operaciones de pago que realizan los proveedores de servicios de pago (como las entidades de pago y los proveedores de información sobre cuentas) mediante la utilización de un sistema de pago, sujetando a estos al cumplimiento de ciertos requisitos de autorización, registro, transparencia, información al usuario, entre otros.

Entre las operaciones de pago que regula la Directiva SP, es de interés indicar, que sus considerandos 15 y 16 excluyen del ámbito de aplicación de esta Directiva las operaciones de pago por compras de bienes o servicios adicionales facturadas por un operador de comunicaciones electrónicas a sus usuarios través de la factura telefónica, ya que se considera que estos servicios adicionales contribuyen al desarrollo de nuevos modelos de negocio, basados en la venta de contenidos digitales y servicios de voz de escaso valor (micropagos)⁷.

Entre esos contenidos digitales y servicios de voz de escaso valor, la Directiva SP menciona “los *servicios de entretenimiento, tales como chats y descargas de vídeos, música y juegos, de información, tales como información meteorológica, noticias, información deportiva actualizada e información bursátil, de consultas de números de abonados, y de participación en programas de televisión o radio, tales como votaciones, participación en concursos y resultados en directo*”.

No obstante, con la finalidad de evitar que esta exclusión general de su ámbito de aplicación se utilice de forma ilimitada, la Directiva SP considera procedente que en la normativa nacional se aclare y reduzca el ámbito de aplicación de esta exclusión para los operadores de red y prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, especificando los tipos de operaciones de pago a los que les será aplicable esta regulación. En concreto, el artículo 3.1) de la Directiva SP, dedicado a las “Exclusiones”, establece que dicha Directiva no se aplicará sobre:

“1) las operaciones de pago de un proveedor de redes o servicios de comunicación electrónica efectuadas con carácter adicional a la prestación de servicios de comunicación electrónica en favor de un suscriptor de la red o servicio:

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

⁷ “La información procedente del mercado no indica que este método de pago, en el que los consumidores confían para pagos de escasa cuantía, se haya convertido en un servicio general de intermediación en los pagos”.

i) para la compra de contenido digital y servicios de voz, con independencia del dispositivo utilizado para dicha compra o consumo del contenido digital y cargadas en la factura correspondiente, o

ii) realizadas desde o a través de un dispositivo electrónico y cargadas en la factura correspondiente, en el marco de una actividad benéfica o para la adquisición de billetes o entradas;

siempre que ninguna operación de pago a las que se refieren los puntos i) e ii) supere la cuantía de 50 EUR y cumpla una de las condiciones siguientes:

- que el importe acumulado de las operaciones de pago de un suscriptor no exceda de 300 EUR al mes, o**
- que, en caso de que el suscriptor tenga un contrato de prepago con el proveedor de la red o servicio de comunicación electrónica, el importe acumulado de las operaciones de pago no exceda de 300 EUR al mes⁸.**

Se desprende del artículo transcrito que las operaciones de pago (transferencias de fondos) que efectúe un operador de acceso para retribuir los servicios adicionales que prestan algunas empresas y operadores a sus usuarios (p.ej. pagos de SMS Premium, retribuciones de los servicios de tarificación adicional - componente de valor añadido- o de los servicios de consulta telefónica) sólo estarán sujetas a lo dispuesto en la directiva si reunieran los requisitos citados - que la cuantía de cada operación supere los 50 euros o que el importe acumulado al mes de estas operaciones sea superior a los 300 euros⁹.

Por su parte, el artículo 4.I) del RD-ley 19/2018¹⁰, en términos similares a la Directiva SP, excluye de la aplicación de lo dispuesto en esta norma a las siguientes operaciones de pago:

“I) las operaciones de pago de un proveedor de redes o servicios de comunicación electrónica, incluyendo operaciones entre personas distintas del proveedor y el suscriptor, efectuadas con carácter adicional a la prestación de servicios de comunicación electrónica en favor de un suscriptor de la red o servicio:

1º. para la compra de contenido digital y servicios de voz, con independencia del dispositivo utilizado para dicha compra o consumo del contenido digital y cargadas en la factura correspondiente, o;

2º. realizadas desde o a través de un dispositivo electrónico y cargadas en la factura correspondiente, en el marco de una actividad benéfica o para el encargo, adquisición o validación de billetes o entradas de servicios de transporte, entretenimiento, aparcamiento, espectáculos y cualquier otro que se determine

⁸ El formato en negrita de algunos párrafos de este acuerdo es nuestro. Se destacan esos párrafos por ser objeto de análisis.

⁹ Ello con independencia del dispositivo utilizado para adquirir los bienes o servicios (teléfono fijo o móvil, ordenador, tablet, etc.) y el tipo de contrato (prepago o postpago) que tenga el suscriptor (usuario final) con el operador de red o prestador de servicios de comunicaciones electrónicas.

¹⁰ El RD-ley 19/2018 ha sido objeto de desarrollo a través del Real Decreto 736/2019, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de los servicios de pago y de las entidades de pago (RD 736/2019).

reglamentariamente excluidos los bienes físicos, siempre que ninguna operación de pago a las que se refieren los incisos 1.º y 2.º supere la cuantía de 50 euros y cumpla una de las condiciones siguientes:

- i. Que el importe acumulado de las operaciones de pago de un suscriptor no exceda de 300 euros al mes, o;*
- ii. Que, en caso de que el suscriptor tenga un contrato de prepago con el proveedor de la red o servicio de comunicación electrónica, el importe acumulado de las operaciones de pago no exceda de 300 euros al mes”.*

Nótese que hay una diferencia relevante entre ambas normas: mientras que la norma nacional considera excluidas de su aplicación, además de las operaciones de pago que efectúe un proveedor de redes o servicios con carácter adicional a la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas en favor de un suscriptor de la red o servicio (usuario), también considera excluidas aquellas operaciones de pago que se generen entre personas distintas del proveedor y el suscriptor (entidades intermediarias). Ello supone una ampliación del ámbito objetivo y subjetivo de la exclusión prevista en la norma comunitaria, a las operaciones de pago que efectúen los operadores de tránsito y terminación que intervienen en la cadena de pagos por las llamadas efectuadas a los servicios adicionales a los de comunicaciones electrónicas.

Sobre esta cuestión se señala que, con motivo de la consulta que se envió a las ANR, citada anteriormente, se tuvo conocimiento de la contestación dada por la Autoridad Bancaria Europea (European Banking Authority -EBA-, en inglés) a una consulta planteada por la Association Française du Multimedia¹¹.

Esta Asociación solicitó al EBA que aclarase, teniendo en cuenta el mercado de servicios de tarifas premium basados en voz y las interpretaciones propuestas para la exclusión de los servicios de comunicaciones electrónicas en los diferentes países, si la exclusión de la directiva aplica a toda la cadena de valor y, por lo tanto, si ninguno de los proveedores de redes o servicios de comunicaciones electrónicas involucrados en transacciones de pago deberían registrarse como instituciones o agentes de pago para este tipo de operaciones, conforme a la Directiva SP -aspecto que se analizará a continuación-.

La EBA entiende que, si bien hay situaciones en las que un proveedor de servicios de contenido digital o de servicios del artículo 3.I) -adicionales a los servicios de comunicaciones electrónicas- hace uso de otros proveedores de servicios (intermediarios) para la recaudación y transferencia de fondos, la exclusión del citado artículo 3.I) de la Directiva SP no sería aplicable a estos operadores intermediarios, pese a que también pueden proporcionar servicios de telecomunicaciones, ya que la directiva considera que el servicio de pago ha de basarse en una relación contractual directa con el pagador (usuario) para la provisión de los servicios de telecomunicaciones.

¹¹ https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2018_4181

Esta decisión del EBA no concuerda con lo dispuesto en nuestra normativa nacional donde se excluyen, dentro de unos determinados umbrales monetarios, a los operadores de tránsito (distintos al proveedor y suscriptor). En cualquier caso, esta decisión no es vinculante para los Estados Miembros de la UE, siendo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) quien puede dar una interpretación definitiva de la legislación europea, tal y como indica la propia EBA, y en España se aplica directamente el RD-ley 19/2018.

Al margen de lo anterior, el RD-ley 19/2018 prevé en el apartado 2 de su artículo 6, relativo al “*Deber de notificación*”, que establece que las personas que ejerzan alguna de las operaciones de pago indicadas en el artículo 4.I) -es decir, excluidas del ámbito de aplicación de dicha Ley- solo deberán enviar al Banco de España, anualmente y a lo largo del primer trimestre, una notificación y un informe anual, elaborado por un experto independiente externo, en el que se certifique que la actividad que desarrolla se ajusta a los límites indicados en el citado artículo. Además, estas personas quedarán inscritas en un registro especial del Banco de España (artículos 6.4 y 13.2).

En cambio, aquellos que no puedan acogerse a la referida exclusión o presten las citadas actividades del artículo 4.I) excediendo de los límites monetarios ahí indicados, deberán asumir mayores requisitos, como los previstos en los artículos 10 y siguientes del referido RD-ley.

Por último, procede destacar que el artículo 71.2 del RD-ley 19/18 “*designa al Banco de España como autoridad nacional competente para garantizar y vigilar el cumplimiento efectivo de este real decreto-ley.*”

De conformidad con todo lo anterior, cabe concluir que el régimen jurídico sobre el que se funda la consulta resulta complejo respecto a si los servicios que se retribuyen a lo largo de la cadena de interconexión para la prestación de servicios de red inteligente de tarificación adicional pueden o no tener la consideración como operaciones de pago, por lo que se debe aclarar si tal consideración podría afectar al régimen jurídico aplicable a los operadores de comunicaciones electrónicas afectados.

III. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La competencia de esta Comisión para contestar la presente consulta resulta de lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. En este sentido, el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), señala que esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y el buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Del mismo modo, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual, la CNMC estará a

lo dispuesto en el artículo 6, atribuyendo a este organismo (artículo 6.5 de esta Ley) “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre¹², y su normativa de desarrollo*”.

Tal y como prevé el artículo 3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), algunos de los objetivos y principios que ha de cumplir este organismo mediante el desarrollo de sus funciones son:

“a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos.

b) Desarrollar la economía y el empleo digital, promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y de todos los nuevos servicios digitales que las nuevas redes ultrarrápidas permiten, impulsando la cohesión social y territorial, mediante la mejora y extensión de las redes, así como la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y el suministro de los recursos asociados a ellas.

c) Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación. (...).”

Por consiguiente, a la vista de lo dispuesto en los artículos citados, y teniendo en cuenta que la consulta de ASTEL contiene cuestiones relativas a la regulación sectorial de comunicaciones electrónicas, que son competencia de esta Comisión, y asimismo plantea otras cuestiones relativas a la normativa en materia de regulación de pagos y del sistema financiero, cuya regulación y supervisión en España es competencia del Banco de España, la CNMC procederá a responder aquellas cuestiones planteadas por ASTEL relativas a la regulación sectorial de comunicaciones electrónicas.

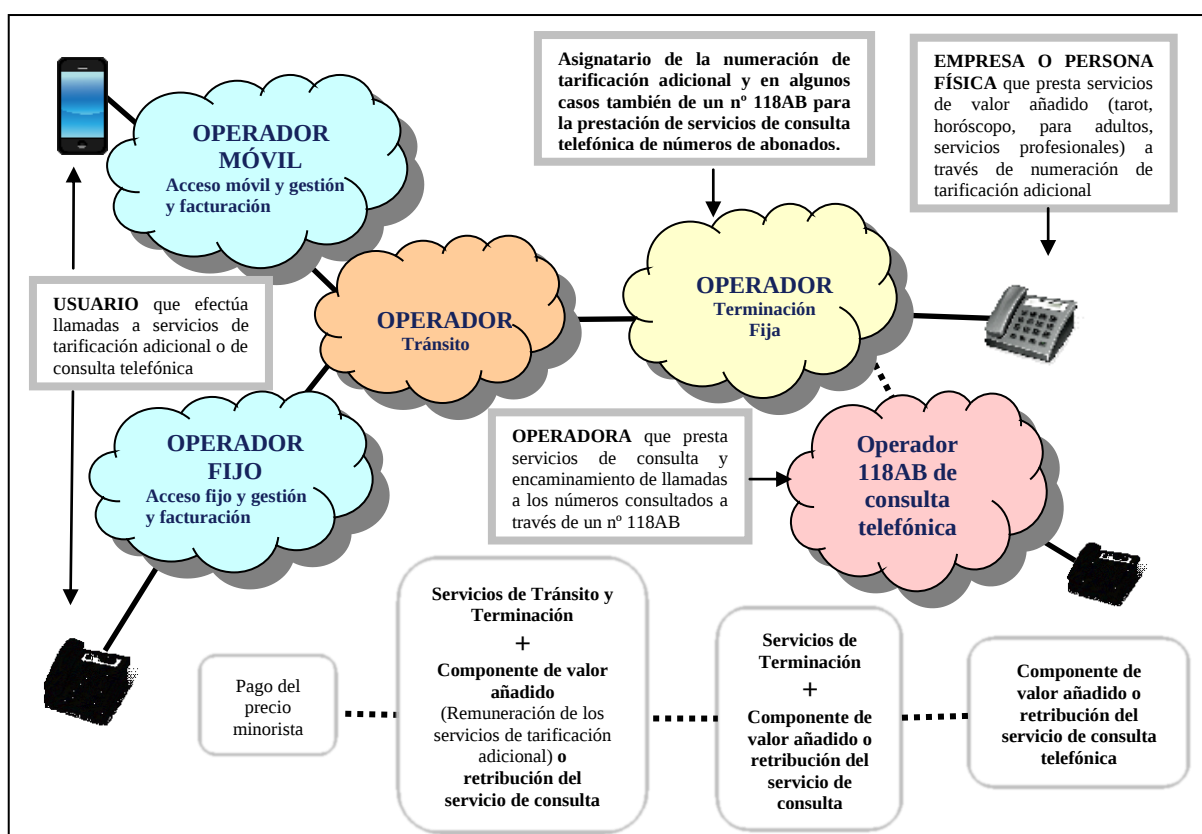
Por último, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para conocer este asunto es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

¹² Dicha remisión ha de entenderse efectuada a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que derogó la ley anterior.

IV. PROCEDIMIENTO DE PAGOS EN CASCADA REGULADO PARA EL COBRO DE LOS SERVICIOS DE INTERCONEXIÓN ASOCIADOS A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL Y DE CONSULTA TELEFÓNICA

Las OIR TDM e IP de Telefónica regulan, a través de diferentes adendas incluidas en sus anexos, tanto los servicios de interconexión involucrados en la prestación de los servicios de tarifas especiales, a través de los números 800, 900, 901, 902, 70X, 905, 803, 806 y 807, y de consulta telefónica, mediante el rango de numeración 118AB, como los procedimientos de consolidación, facturación y pago de estos servicios entre el operador de acceso y el operador de terminación de las llamadas, siendo similares estos procedimientos para ambos servicios, según lo recogido en las dos OIR.

De forma gráfica, estos procedimientos de interconexión y pago de servicios en cadena se podrían representar de la siguiente manera:



Si nos fijamos en la cadena de interconexión entre los distintos operadores, se observa que esta se origina en la red fija o móvil de los operadores de acceso con el que los usuarios tienen una vinculación contractual. Una vez que el usuario cursa las llamadas éstas se encaminan hacia el operador de terminación, que las finaliza en el número de su cliente proveedor de los servicios de tarificación adicional o en el número 118AB, de consulta telefónica. No obstante, en caso de que el operador de acceso y de terminación no dispusieran de una

interconexión directa entre sus redes, las llamadas transitan a través de la red de un operador intermedio o de tránsito.

Por lo que respecta al sistema de facturación de los servicios de interconexión involucrados en la prestación de estos dos servicios adicionales¹³, las OIR TDM e IP regulan el **sistema de pagos en cascada** que rige entre los operadores implicados en la cadena de interconexión. Siguiendo el modelo de acceso regulado para el pago de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, el operador de acceso presta al operador de terminación los siguientes servicios:

- Servicio de interconexión de acceso, y
- Servicio de facturación y gestión de cobro¹⁴ (excepto para los servicios 800 y 900). Este servicio se remunera a un único precio por llamada, independientemente de que dicha llamada sea facturada y cobrada o facturada e impagada por el usuario.

Siguiendo la cadena de pagos en interconexión, el operador de acceso ha de pasar al operador de terminación la cantidad recibida del abonado llamante deducido el importe correspondiente a estos dos servicios (acceso y facturación y gestión de cobro). Si hubiera otro operador de tránsito intermedio, el operador de terminación tendrá que hacerse cargo del importe de los servicios de tránsito prestados en favor de dicho operador, de acuerdo con el precio pactado en el correspondiente acuerdo de interconexión existente entre ambos operadores.

Por último, si las llamadas estuvieran dirigidas a los servicios de tarifas especiales o adicionales, el operador de terminación pagará a sus clientes, prestadores de estos servicios adicionales, el importe que hayan pactado entre ambos (componente de tarificación adicional). En el caso de los servicios de consulta de números de abonados el operador de terminación puede ser también el asignatario de la numeración 118AB o bien otro operador distinto, que será el que provea el servicio de consulta. En este último caso, el operador de terminación tendrá que retribuir los servicios de consulta de números de abonados prestados por el operador 118AB.

El procedimiento regulado en las OIR de pagos en cascada solo es obligatorio para Telefónica en redes fijas -ya que las dos citadas OIR forman parte de las obligaciones de transparencia y no discriminación que tiene impuestas por su

¹³ Este sistema se reguló por primera vez en la OIR de 2003, aprobada mediante la Resolución, de 10 de julio de 2003, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en la que se estableció un nuevo modelo de pagos e impagos en interconexión para el tráfico de tarificación adicional, que fue posteriormente aplicado a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonados prestados por los operadores a través de la numeración 118AB, que empezaron a proveerse más intensamente y en condiciones competitivas tras la entrada en vigor de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta sobre números de abonado.

¹⁴ El precio de este servicio por llamada es de 0,009067 euros.

condición de operador con PSM en el mercado de acceso a redes fijas¹⁵. Sin embargo, este procedimiento, como menciona ASTEL en su escrito de consulta, ha sido adoptado por todos los operadores del mercado para el buen funcionamiento de los servicios de interconexión, al ser estos de carácter bidireccional.

De hecho, 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), y la Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso (Orden IET/2733/2015), establecen, asimismo, que los operadores de acceso al usuario final proporcionarán a los operadores destinatarios de las llamadas el servicio de facturación de sus servicios, siguiéndose, por tanto, el mismo régimen desde redes fijas y móviles. La Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia, también parte de la base de que el operador del servicio telefónico disponible al público facturará los servicios que se prestan a través de numeración SMS Premium a sus abonados.

Las dos ofertas de interconexión citadas también ordenan la consolidación de los tráficos, su facturación, el pago y las gestiones de impagos de los importes que retribuyen los servicios de tarificación adicional prestados por las empresas (PSTA) y de consulta sobre números de abonados prestados por los operadores correspondientes (operadores 118AB).

De conformidad con lo dispuesto en los Anexos 2C y 3C de las OIR TDM e IP, respectivamente, el procedimiento de emisión y vencimiento del pago, así como, la consolidación de los pagos de interconexión y de servicios asociados, como los de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, es el siguiente:

“Como criterio general, ambos operadores acuerdan facturarse mensualmente en aquellos conceptos que contengan pagos periódicos”.

Además, se dispone que:

“Los importes a facturar se acordarán en la reunión de Consolidación, salvo los correspondientes a alquiler de circuitos, si los hubiera, y se recogerán en el Acta de Consolidación que firmarán ambos operadores, y que dará lugar a la emisión de las

¹⁵ Resolución de 17 de enero de 2017 relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007) - ANME/DTSA/364/15/MERCADOS 1 y 2- y Resolución de 25 de julio de 2019 por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija (mercado 1/2014) - ANME/DTSA/003/18/M1-2014-.

facturas correspondientes según los formatos y plazos establecidos en el presente Anexo (...)” y que “En la fecha de vencimiento de la factura deberá estar disponible el importe en la cuenta bancaria del operador que factura y será responsabilidad del operador facturado que esto suceda”.

Por consiguiente, la consolidación, facturación y pago de los servicios de interconexión y de los servicios prestados con carácter adicional se realiza cada mes de forma conjunta, con independencia del momento en el que se produce el pago de los servicios facturados por parte del usuario llamante al operador de acceso. Asimismo, también se establece, aunque solo en el Anexo 2 de las OIR-TDM, que “En casos puntuales, debidamente justificados y previo acuerdo entre las partes, existe la posibilidad de cambiar fechas y parámetros de las fechas de consolidación”.

V. COMPARATIVA INTERNACIONAL

Para conocer si la transposición de la Directiva SP en las legislaciones nacionales de los países de la Unión Europea había tenido algún impacto sobre el tratamiento y procedimientos de facturación y pago de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados -junto con los servicios de interconexión-, se lanzó un cuestionario a las ANR a través de la oficina del BEREC del que se obtuvieron las respuestas de trece autoridades¹⁶. De estas respuestas se ha podido extraer lo siguiente:

1. Si los servicios de consulta de números de abonados y de tarificación adicional son considerados servicios de comunicaciones electrónicas o no:

RTR -Austria-, CTU -República Checa-, BnetZA -Alemania-, ANACOM -Portugal-, TTJA -Estonia- y AKOS -Eslovenia- no consideran que estos dos servicios sean de comunicaciones electrónicas.

Sin embargo, en Francia (ARCEP), Bulgaria (CRC), Polonia (UKE), Eslovaquia (RU) y Serbia (RATEL) los servicios de consulta de números de abonados y de tarificación adicional se consideran servicios de comunicaciones electrónicas, por prestarse a través de recursos de numeración telefónica, estar incluidos entre los elementos que integran el Servicio Universal -como ocurre con el servicio de consulta de abonados¹⁷-, o porque es necesario ser operador para poder prestarlos¹⁸.

¹⁶ Ver nota al pie 5 de este acuerdo.

¹⁷ Según se prevé en el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, aprobado por la Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, el servicio de consulta de abonados ha dejado de ser un elemento incluido en el servicio universal.

¹⁸ En España las empresas que prestan servicios de consulta de números de abonados son consideradas operadores, aunque no presten un servicio de comunicaciones electrónicas propiamente dicho (como la compleción de la llamada) y se limiten a informar sobre los números de los abonados que consulten los usuarios llamantes, por la necesidad de asignarles

2. Si tras la transposición de la Directiva SP a su legislación nacional los operadores de comunicaciones electrónicas pueden ser considerados entidades de pago:

En Austria, Bulgaria, Francia, República Checa, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia se ha transpuesto la Directiva SP a sus legislaciones nacionales en similares términos a los establecidos en el RD-ley 19/2018¹⁹.

3. Sobre si existen operadores de comunicaciones electrónicas en su país que hayan sido considerados entidades de pago:

Austria, Bulgaria, Francia, República Checa, Portugal y Eslovaquia se remitieron al Banco Nacional de cada uno de sus países, como autoridad competente para determinar si algún operador de comunicaciones electrónicas debe ser considerado entidad de pago.

4. Si la transposición de la Directiva SP a su legislación nacional sobre sistemas de pagos ha conllevado alguna modificación en el procedimiento de pagos de los servicios de interconexión que utilizan los operadores:

Todas las autoridades que han contestado a esta pregunta (Austria, Bulgaria, Francia, Portugal y Eslovenia) han negado haber modificado la oferta de interconexión de referencia aplicable en su ámbito nacional o los sistemas de pagos de los servicios de interconexión como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva normativa de servicios de pagos en sus ordenamientos nacionales.

VI. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

En contestación a la consulta formulada por ASTEL, procede hacer las siguientes consideraciones sobre las cuestiones que afectan a la regulación sectorial de las comunicaciones electrónicas:

- 1. Sobre si los pagos que se realizan por el operador de acceso al usuario prestador del servicio de tarificación adicional o al operador del servicio de consulta sobre números de abonado (en cascada, si hay operadores intermediarios) son servicios de pago o servicios de comunicaciones electrónicas.**

ASTEL considera que, con independencia del valor interpretativo que pueda tener el Preámbulo de la Directiva SP, en España los pagos realizados en cascada en cumplimiento de los acuerdos de interconexión, para remunerar los

numeración para la prestación del servicio, como consecuencia de lo dispuesto en la Orden de consulta de números de abonados (ver la nota al pie 23).

¹⁹ Las demás ANR o no contestaron o expresaron que la directiva no había sido transpuesta.

servicios de tarificación adicional y de consulta sobre números de abonados, no pueden ser calificados como servicios de pago, porque no constituyen un servicio *“efectuado con carácter adicional a la prestación del servicio de comunicaciones electrónicas en favor de un suscriptor de la red o servicios”*.

Esta asociación manifiesta que no es posible separar los pagos de estos servicios de los asociados a los servicios de comunicaciones electrónicas porque (i) su importe viene determinado por la numeración telefónica utilizada según lo dispuesto en el Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT), (ii) son pagos mayoristas entre operadores, salvo el pago final al prestador de los servicios de tarificación adicional, y (iii) no es posible diferenciar las componentes de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados de las que retribuyen los servicios de comunicaciones electrónicas.

La cuestión sobre si los pagos que retribuyen los servicios asociados a los servicios de comunicaciones electrónicas pueden o no tener la consideración de servicios de pago escapa del ámbito competencial de esta Comisión, por lo que en relación con las anteriores afirmaciones cumple informar de lo siguiente:

- (i) Astel habrá de dirigir esta pregunta al Banco de España, en cuanto autoridad encargada de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos y vigilar el adecuado cumplimiento de las disposiciones relativas a los servicios de pago, tal y como establece la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España y el artículo 71.2 del RD-ley 19/18.
- (ii) Los servicios de tarificación adicional y de información telefónica sobre números de abonados no son, en su totalidad y por definición, servicios de comunicaciones electrónicas al no consistir únicamente en el transporte de la señal²⁰ (a excepción de la compleción de llamadas en los números consultados por los abonados, si este servicio se prestara por los operadores del servicio de consulta).

Por ejemplo, los pagos que se realizan en cascada en las llamadas de tarificación adicional van dirigidos a los prestadores de servicios de tarificación adicional (servicios de ocio y entretenimiento, profesionales o para adultos), tal y como dispone la Orden IET/2733/2015.

- (iii) Las retribuciones generadas por la prestación de los servicios de tarificación adicional y de información sobre números de abonados se deben seguir facturando y pagando en cascada conjuntamente con los servicios de interconexión, siguiendo el procedimiento regulado en las OIR, en la Orden CTE/711/2002, para los servicios de consulta, y en las Órdenes IET/2733/2015 y ITC//308/2008, para los servicios de tarificación adicional.

²⁰ Ver Anexo II de la LGTel.

- (iv) A la vista de lo dispuesto en las citadas Órdenes reguladoras de los servicios de consulta y de tarifas especiales, sobre la limitación del tiempo de las llamadas y de precios minoristas máximos que se pueden cobrar por la prestación de estos servicios adicionales, se entiende que solo los pagos generados por llamar a los rangos A= 6, 7, 8 y 9 de las numeraciones 803, 806 y 807, para cuyo acceso además se requiere la solicitud expresa previa de los usuarios, estarían en riesgo de estar por encima de los umbrales monetarios que fija el Real Decreto-ley 19/2018 (50 euros por operación o 300 euros al mes por usuario). Ello es así debido a los importes -más elevados- que permite cobrar la Orden de tarificación adicional, especialmente cuando se accede a estas numeraciones desde redes móviles.

No obstante, cabría tener en cuenta que, en ese importe, no solo estaría incluida la retribución del servicio de tarificación adicional sino también la de los servicios de interconexión sobre los que se cursan las llamadas (servicios de acceso, tránsito y terminación²¹), que habría que detraer a los efectos de valorar si las operaciones de pago que se efectúen por la prestación de dichos servicios estarían sujetas o no a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 19/2018.

2. Sobre la vigencia de la regulación de la OIR

ASTEL entiende que la posible consideración de los pagos destinados a retribuir los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados como servicios de pagos podría plantear problemas serios de compatibilidad con el marco regulatorio de los servicios de comunicaciones electrónicas, por los requisitos siguientes regulados en el RD-ley 19/2018:

- a) Los operadores deberán ser españoles o tener su administración central en España (art. 14.2.a).
- b) El pago de estos servicios debe de llegar al beneficiario al día siguiente hábil tras la recepción de la orden de pago por el operador de acceso (art. 55), lo que se complicaría si intervienen en la operación otros operadores de tránsito en cascada.
- c) La utilización de números de tarificación adicional o de consulta de números de abonados requiere que el operador de acceso adopte medidas para la autenticación reforzada de la identidad del usuario llamante y de su voluntad de pagar (arts. 44 y 68), lo que supone un régimen de responsabilidad del operador, distinto del previsto en la OIR.
- d) La adopción de todas las medidas extraordinarias correspondientes a los servicios de pago incrementará la carga administrativa y, por ende, el precio de los servicios mayoristas que se prestan, con el consiguiente perjuicio a los consumidores finales, y la necesaria revisión de los acuerdos de interconexión actualmente establecidos.

En primer lugar, respecto del domicilio de las entidades de pago (a), según establece el artículo 11 del RD-ley 19/18, se trata de un requisito más restrictivo que el que fija la normativa sectorial de las comunicaciones electrónicas para poder actuar como operador. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la LGTel, puede explotar redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas a terceros cualquier persona física o jurídica que sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro país, si existieran, en este segundo caso, acuerdos internacionales que vinculen a España. A estos efectos solo se les requiere que tengan un domicilio en España para notificaciones (artículo 5 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios²² -Reglamento del Servicio Universal-).

No obstante, este requisito establecido por el RD-ley 19/2018, a juicio de esta Comisión, no tiene ningún impacto sobre los procedimientos de facturación y pagos en cascada regulados en la OIR TDM e IP, pues se refiere al régimen de autorización y establecimiento de las entidades de pago en España, que ha de resolver el Banco de España por ser el organismo competente en esta materia.

El siguiente problema que considera ASTEL que podría generar el RD-ley 19/2018, sobre el procedimiento de facturación y pagos regulados en la OIR, es el relacionado con lo dispuesto en el artículo 55 del RD-ley 19/2018 (b), cuya aplicación supondría que los operadores de acceso, tránsito y terminación deberían garantizar que el importe de la operación de pago es abonado al beneficiario (prestador del servicio adicional al de comunicaciones electrónicas) como máximo al final del día hábil siguiente, tras el momento de la orden de pago dada por el ordenante (usuario final).

No obstante, procede tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 50.2 del RD-ley 19/2018, que establece la posibilidad de flexibilizar este corto plazo para ejecutar el pago de los servicios adicionales, al disponer que “[S]i el usuario de servicios de pago que inicia la orden de pago y el proveedor de servicios de pago acuerdan que la ejecución de la orden de pago comience en una fecha específica o al final de un período determinado, o bien el día en que el ordenante haya puesto fondos a disposición del proveedor de servicios de pago, se considerará que el momento de recepción a efectos del artículo 55 es el día acordado. Si este día no fuese un día hábil para el proveedor de servicios de pago, la orden de pago se considerará recibida el siguiente día hábil”.

Esta Comisión entiende que, en caso de que algún operador pueda llegar a ser considerado entidad de pago, existe la posibilidad de pactar en los contratos de servicios que firmen con los usuarios la fijación de plazos distintos al establecido en el artículo 55 del RD-ley 19/2018, que sean compatibles con los plazos acordados entre los operadores en sus acuerdos de interconexión o en las

²² Reglamento aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

ofertas de interconexión de referencia para efectuarse el pago de los servicios consolidados y facturados.

Por consiguiente, no se comparten las preocupaciones que muestra ASTEL sobre el plazo para efectuar los pagos de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados conforme establece la OIR, en caso de que los operadores tengan que aplicar lo dispuesto en la referida normativa de servicios de pago.

En relación con la tercera supuesta problemática mencionada por la citada asociación de operadores (c), esta Comisión entiende que el requisito adicional que establece el RD-ley 19/2018, sobre la necesidad de implementar sistemas de autenticación reforzada de la identidad de los usuarios de servicios de pago, a los efectos de evitar que se originen fraudes, en nada afecta al procedimiento de pagos establecido en la OIR, el cual no aborda esta cuestión, ya que excede de las competencias que tiene otorgadas este organismo.

Es más, el hecho de que pueda haber operadores que lleguen a actuar como entidades de pago y que tengan que asegurarse de la identidad del usuario llamante que genere la orden de pago, se considera que es una medida beneficiosa para el mercado de las comunicaciones electrónicas, ya que su implementación permitirá asegurar que el usuario llamante es el mismo que el que paga las facturas y que, por lo tanto, no se producen fraudes, que activarían los procedimientos de impagos de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados recogidos en las correspondientes adendas de las OIR TDM e IP.

Finalmente, sobre la reflexión de ASTEL de que las cargas administrativas que deban asumir los operadores, que tengan que adoptar las medidas y condiciones que fija el RD-ley 19/2018, han de poder repercutirse sobre el precio de los servicios mayoristas y conllevar la revisión de los acuerdos de interconexión actualmente establecidos (d), este aspecto tendría que analizarse muy cuidadosamente, atendiendo a las cargas realmente impuestas en virtud de la interpretación que finalmente haga el Banco de España de la aplicación de la regulación analizada a los operadores de comunicaciones electrónicas y de los costes que supongan a tales operadores, sin poderse hacer una afirmación al respecto en este momento.

En conclusión, analizadas las condiciones y requisitos dimanantes del RD-ley 19/2018, esta Comisión entiende que no procede abordar la revisión del sistema de pagos en cascada establecido en la OIR, como consecuencia de que pueda haber operadores que lleguen a estar sujetos a dicha normativa de servicios de pago, ya que ninguno de los requisitos que tengan que cumplir tendría porqué impactar sobre la regulación sectorial existente.

A juicio de esta Comisión, nada obsta para que las operaciones de pago derivadas de la prestación de los servicios de tarificación adicional y de consulta

de números de abonados, con independencia de su naturaleza, no puedan continuar siendo facturadas y pagadas siguiendo los procedimientos fijados en las OIR-TDM e IP. Ello porque estos servicios adicionales están intrínsecamente vinculados a los servicios de comunicaciones electrónicas, no solo en términos de precios, que no están desglosados por servicio, sino también para su efectiva prestación, ya que sin estos servicios no sería posible la prestación de aquellos.

3. Sobre la habilitación competencial de la CNMC para resolver los conflictos de interconexión en relación con estos pagos

ASTEL alega que, si los pagos de los servicios que son objeto de esta consulta pasaran a estar bajo la supervisión del Banco de España, *“parece imposible que la CNMC pueda seguir manteniendo la competencia que hasta ahora ha ejercido para intervenir en las relaciones de interconexión entre los operadores, relacionadas con estos mecanismos de pago”*. No obstante, esta asociación indica que, en su opinión, *“(...) en la medida en que estos servicios deberían seguir siendo considerados en España como servicios de comunicaciones electrónicas, y no como servicios de pago, la CNMC debería mantener su competencia para conocer de estos conflictos”*.

A este respecto, cabe señalar que, con independencia de la naturaleza de los servicios asociados que se presten a través de los servicios de interconexión y, sin perjuicio de la competencia de vigilancia que reconoce el RD-ley 19/2018 al Banco de España, sobre las operaciones de pago destinadas a retribuir la prestación de estos servicios, en caso de que acaben estando sujetas a dicha Ley, la normativa sectorial reconoce a este organismo la competencia para intervenir en las relaciones entre operadores y entre estos y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión (como los PSTA), a petición de cualquiera de las partes o de oficio cuando esté justificado, con el objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel²³.

Asimismo, cabe indicar que la propia Orden de tarificación adicional, en su artículo 7.2, dispone 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 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de acuerdo con lo dispuesto en la normativa general sobre acceso e interconexión y con lo establecido en la presente orden”*.

Además, cabe señalar lo dispuesto en el Real Decreto 381/2015, de 4 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas. El objetivo de este reglamento es el de evitar que proliferen actividades fraudulentas tendentes a generar tráfico irregular o usos no permitidos de las numeraciones, así como a

²³ Artículos 12 y 15 de la LGTel y 23 del Reglamento Mercados.

obtener un lucro indebido de la cadena de pagos de facturación, en particular, por la prestación de servicios o contenidos soportados por redes de telecomunicaciones, que conlleva la concesión de un crédito por un operador (como el de acceso) a un tercero (como por ejemplo a un usuario final, a un PTSA o a operador de consulta de números de abonados), que puede llegar a no pagarse²⁴.

Con dicho objetivo, esta norma reconoce a la CNMC la competencia para resolver los conflictos entre operadores interconectados en relación con todos los extremos que son objeto del conflicto, incluida la retención de los pagos correspondientes a los servicios de interconexión y a los servicios adicionales prestados a través de ellos (artículo 6.4).

En este mismo sentido, la Disposición adicional segunda de este Real Decreto 381/2015, dedicada a los “*Acuerdos de interconexión, acceso e interoperabilidad*”, dispone que “(...) dichos acuerdos deberán describir los procedimientos que se aplicarán para el bloqueo del tráfico, la retención de los pagos y las correspondientes notificaciones al resto de operadores o proveedores de servicios. (...). La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia entenderá de los conflictos entre operadores en la negociación de estos acuerdos”.

En consecuencia, a la vista de lo dispuesto en la normativa sectorial expuesta, y sin perjuicio de lo establecido en el RD-ley 19/2018²⁵, cabe responder que esta Comisión, para la consecución de los objetivos y fines establecidos en dicha normativa, sigue siendo competente para intervenir en las relaciones de interconexión entre los operadores y estos y las entidades que se beneficien de este servicio de acceso para la prestación de sus servicios, si fuera necesario para garantizar el buen funcionamiento de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas; ello sin perjuicio de la competencia de la jurisdicción civil para dirimir las controversias sobre el pago efectivo de esos servicios.

4. Sobre el tipo de autenticación reforzada de los usuarios que debería implementarse para ejecutar operaciones de pago destinadas a retribuir los servicios de tarificación adicional o de consulta de números de abonados

ASTEL indica que el artículo 68 del RD-ley 19/2018, sobre “*Autenticación*”, obliga a los operadores a adoptar medidas especiales para asegurar que solo puedan hacer llamadas a números de tarificación adicional o de consulta

²⁴ Ver Preámbulo del Real Decreto 381/2015.

²⁵ Esta Comisión tendrá en cuenta lo dispuesto en esta Ley, si en algún momento tuviera conocimiento de que su aplicación impacta sobre los procedimientos de pagos en cadena de los servicios de interconexión y del resto de servicios prestados asociados a estos regulados en las OIR de Telefónica.

telefónica sobre números de abonados aquellos usuarios que hayan cumplido con una serie de medidas de autenticación reforzada para evitar fraudes.

La adopción de medidas de autenticación reforzada de los usuarios es una obligación específica vinculada a las operaciones de pago que hayan sido consideradas sujetas a la aplicación de lo dispuesto en el RD-ley 19/2018, con el objeto de evitar que existan fraudes en las operaciones de pago ordenadas por el usuario, lo que escapa del ámbito competencial de este organismo.

Por ello, esta Comisión considera que ASTEL habrá de dirigir esta pregunta a las siguientes instituciones públicas:

- (i) Al Banco de España, en cuanto autoridad encargada de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos y vigilar el adecuado cumplimiento de las disposiciones relativas a los servicios de pago, tal y como establece la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España y el RD-ley 19/2018.
- (ii) Al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en cuanto autoridad competente para regular los supuestos de generación de tráfico irregular con fines fraudulentos, tal y como se ha analizado en el punto anterior, y establecer los derechos y obligaciones de los usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas y de otros servicios asociados, como los de tarificación adicional y de consulta de números de abonados.

5. Si un operador podría no encaminar las llamadas de sus usuarios que tengan como destino servicios de tarificación adicional o de consulta de números de abonados, para evitar ser considerado una entidad de pago

ASTEL entiende que, en caso de que los servicios de tarificación adicional o de consulta de números de abonados sean considerados servicios de pago, *“debe considerarse derogada la obligación de los operadores de acceso de encaminar las llamadas a esas numeraciones”*.

El principio de interoperabilidad de los servicios, que incluye a los de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, que deben garantizar los operadores, es una obligación vinculada a la explotación e interconexión de las redes (artículos 12.2 de la LGTel, 22.2 Reglamento de Mercados²⁶ y 17.c) y d) del Reglamento del Servicio Universal). Además, no hay que olvidar que la obligación de garantizar la interoperabilidad de servicios no está vinculada a que dichos servicios sean de comunicaciones electrónicas o no, sino a que estos se presten a través de numeración telefónica nacional.

²⁶ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

Por ello, el artículo 19.6 de la LGTel dispone que: *“Los operadores que presten servicios telefónicos disponibles al público u otros servicios que permitan efectuar y recibir llamadas a números del plan nacional de numeración telefónica deberán cursar las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional y, cuando permitan llamadas internacionales, al espacio europeo de numeración telefónica y a otros rangos de numeración internacional, en los términos que se especifiquen en los planes nacionales de numeración o en sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio del derecho del usuario de desconexión de determinados servicios. (...)”*.

De hecho, dicho acceso a los servicios ha de garantizarse por los operadores respetando la posible indicación sobre los precios y contenidos que, de acuerdo con el PNNT, estén regulados para los números telefónicos, tal y como dispone el artículo 31.1 del Reglamento de Mercados, que desarrolla el citado artículo 19.6 de la LGTel.

Además, el apartado 2.4 del PNNT²⁷ establece la obligación de garantizar la interoperabilidad de los servicios y, por tanto, el encaminamiento de las llamadas efectuadas a los rangos de numeración telefónica, con la finalidad de asegurar a los usuarios que pueden comunicarse entre ellos y con todos los usuarios de los demás operadores, así como acceder a los servicios que cualquier proveedor pueda ofertar en el mercado, de conformidad con lo previsto en la normativa sectorial.

Desde el punto de vista del usuario, la Carta de derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas faculta a estos (no a los operadores como solicita ASTEL) para solicitar la desconexión de algunos servicios (artículo 3 y 8). En concreto, el apartado 1 del artículo 24 de la referida Carta dispone que *“[l]os operadores que presten el servicio telefónico disponible al público deberán garantizar a sus abonados el derecho a la desconexión de determinados servicios, entre los que se incluirá, al menos, el de llamadas internacionales y a servicios de tarificación adicional”*.

No obstante lo anterior, cabe indicar que, de conformidad con lo indicado por esta Comisión en otros procedimientos y consultas²⁸, es cierto que la obligación de los operadores de garantizar el acceso desde su red a los servicios prestados por otros operadores o proveedores a través de la numeración telefónica *“no tiene un carácter ilimitado, sino que debe encajarse en el marco de la normativa aplicable a los distintos servicios de comunicaciones electrónicas, a la numeración de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso concreto”*.

²⁷ “Los operadores deberán dimensionar y configurar sus redes de forma que permitan a sus abonados la marcación de cualquier secuencia de cifras y símbolos que resulte de la aplicación de este plan de numeración o de sus disposiciones de desarrollo”.

²⁸ Sirva de ejemplo la Resolución de 13 de junio de 2017 (CFT/DTSA/019/16).

En el presente caso, se entiende a priori que las circunstancias particulares que pueden derivarse de la potencial aplicación del RD-ley 19/2018 no son justificación suficiente para limitar la aplicación del principio de interoperabilidad de los servicios y, por ende, eliminar la obligación de los operadores a encaminar a través de sus redes todas las llamadas que se efectúen a los referidos rangos de la numeración telefónica nacional, asignada para la prestación de servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, si así lo solicita un usuario final.

En este sentido, se considera que, previamente a suspender la aplicación del principio de interoperabilidad, deberían analizarse con el Banco de España otras medidas o posibilidades que hagan menos gravosa la aplicación del RD-ley de referencia, si finalmente son considerados como entidades de pago. Asimismo, previamente a suspender la aplicación del principio de interoperabilidad, se podrían analizar otras medidas con los operadores o empresas prestadoras de los servicios que originan los servicios de pago analizados.

6. Sobre el cumplimiento de las obligaciones regulatorias mediante una entidad de pago intermedia

ASTEL manifiesta que los pagos en cascada entre los operadores vinculados a los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados se suelen instrumentar mediante transferencias de cuentas que se hallan abiertas en entidades de pago. Por este motivo, esta asociación entiende que una forma de cumplir con las obligaciones establecidas en el RD-ley 19/2018 en materia de servicios de pago sería *“la contratación de otras entidades de pago que lleve a cabo material y jurídicamente todos los pagos por cuenta de los operadores de comunicaciones electrónicas, sin necesidad de cumplir, por sí mismos, el conjunto de requisitos establecidos en el RDL 19/2018”*.

Esta Comisión regula en las OIR TDM e IP de Telefónica los procedimientos de pagos en cascada de los servicios de interconexión y de otros servicios asociados a estos, pero no es competencia de este organismo regular los medios por los que los operadores hacen efectivos dichos pagos por lo que se sugiere a ASTEL que formule esta pregunta al Banco de España.

7. Sobre si son parte de la base imponible de la tasa general de operadores los pagos que recibe el operador de acceso derivados de las llamadas a los servicios de tarificación adicional, en caso de que estos pagos fueran considerados servicios de pago regulados por el RD-ley 19/2018

Si se atiende a la interpretación literal de la definición de la base imponible grabada por la Tasa General de Operadores (TGO), establecida en el punto 1 del Anexo I de la LGTel²⁹, un operador está obligado a declarar los ingresos

²⁹ “ (...). A efectos de lo señalado en el párrafo anterior, se entiende por ingresos brutos el conjunto de ingresos que obtenga el operador derivados de la explotación de las redes y la

brutos de explotación derivados de la explotación de su red y de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Es decir, en el caso que nos ocupa, los únicos ingresos brutos que formarían parte de la base imponible de la TGO en relación con la prestación de servicios de red inteligente de tarificación adicional serían los servicios de interconexión de acceso, tránsito o terminación, así como los servicios de facturación y cobro previstos en las ofertas mayoristas.

Esta Comisión entiende que los ingresos destinados a retribuir al usuario que ofrece el servicio de tarificación adicional (componente de tarificación adicional) o al operador que presta los servicios de consulta telefónica en nada afectan a la base imponible de la TGO, con independencia de que estas partidas puedan ser consideradas operaciones de pago sujetas a lo dispuesto en el RD-ley 19/2018.

VII. CONCLUSIONES

En definitiva, a la vista de todo analizado y expuesto en este acuerdo en relación con la consulta planteada por ASTEL, se concluye que:

- Nada obsta para que las operaciones de pago de los servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados puedan continuar siendo facturadas y pagadas siguiendo los procedimientos fijados en las OIR-TDM e IP, así como en las Ordenes CTE/711/2002 y IET/2733/2015.
- No procede abordar la revisión del procedimiento de pagos en cascada establecido en la OIR, como consecuencia de que pueda haber operadores que lleguen a estar sujetos a dicha normativa de servicios de pago, ya que ninguno los requisitos que tengan que cumplir tendría por qué impactar sobre la regulación sectorial existente.
- Sin perjuicio de lo establecido en el RD-ley 19/2018, esta Comisión sigue siendo competente para intervenir en las relaciones de interconexión entre los operadores y estos y las entidades que se benefician de los servicios de acceso para la prestación de sus servicios asociados, como los de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, así como, para fijar las reglas que organicen el pago de todos estos servicios, con el fin de garantizar el buen funcionamiento de las redes de comunicaciones electrónicas, con independencia de la competencia de la jurisdicción civil para dirimir las controversias relacionadas con el pago efectivo de estos servicios.

prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. A tales efectos, no se considerarán como ingresos brutos los correspondientes a servicios prestados por un operador cuyo importe recaude de los usuarios con el fin de remunerar los servicios de operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas”.

- Atendiendo a las circunstancias particulares que pueden derivarse de la potencial aplicación de las condiciones establecidas en el Real Decreto-ley 19/2018, se considera que éstas no son justificación suficiente para limitar la aplicación del principio de interoperabilidad de los servicios y, por ende, la obligación de los operadores a encaminar a través de sus redes todas las llamadas que se efectúen a los rangos de la numeración telefónica nacional asignada para la prestación de servicios de tarificación adicional y de consulta de números de abonados, tal y como dispone la LGTel y su normativa de desarrollo.
- De conformidad con la definición de la base imponible gravada por la TGO (punto 1 del Anexo I de la LGTel), los ingresos destinados a retribuir al usuario que ofrece el servicio de tarificación adicional (componente de tarificación adicional) o al operador que presta los servicios de consulta telefónica en nada afectan al cálculo de base imponible de la TGO, con independencia de que estas partidas puedan ser consideradas operaciones de pago sujetas a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 19/2018.

El presente acuerdo se emite sin perjuicio de otras conclusiones que puedan alcanzarse si se pone a disposición de este organismo otra información relevante que aconseje una modificación del criterio expuesto.

Notifíquese el presente Acuerdo a la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL) y comuníquese al Banco de España para su consideración en el ámbito de sus competencias.