

## **RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A LA ENTIDAD VOIPED TELECOM, S.L.U., POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DETERMINANTES DE LA ATRIBUCIÓN Y OTORGAMIENTO DEL NÚMERO 11810**

### **EXPEDIENTE VOIPED USO INDEBIDO 11810 (SNC/DTSA/002/21)**

#### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

##### **Presidente**

D. Ángel Torres Torres

##### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

##### **Secretaria**

D.<sup>a</sup> María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de noviembre de 2021

Vista la Propuesta de resolución del instructor, junto con las alegaciones presentadas y el resto de actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acuerda la presente resolución basada en los siguientes

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **PRIMERO.- Periodo de información previa IFP/DTSA/020/19**

Con fecha 17 de junio de 2019, Utopia Thinking Systems, S.L. (Utopia) formuló ampliación de denuncia anteriormente presentada a los efectos de incluir en su denuncia a la Voiped Telecom, S.L.U. (Voiped)<sup>1</sup>, operador prestador del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, por presuntas irregularidades como asignatario del número 11810 (folios 15 a 37). Se acordó tramitar el periodo de información previa número IFP/DTSA/020/19 para investigar, entre otros, estos hechos denunciados.

---

<sup>1</sup> Inscrito en el Registro de Operadores mediante Resolución de la CNMC de 16 de diciembre de 2016 –RO/DTSA/1278/16-.

Mediante Orden de Inspección de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC de 31 de julio de 2019, se acordó practicar una inspección telefónica al número 11810 -asignado a la entidad Voiped- con el objeto de comprobar el uso que se estaba realizando del número telefónico denunciado (folio 38).

Dicha inspección se llevó a cabo el día 6 agosto de 2019, en cumplimiento de la citada Orden, emitiéndose la correspondiente acta de inspección el día 13 de agosto de 2019, e incorporando el contenido de las tres llamadas telefónicas efectuadas, así como su almacenamiento en soporte digital (folios 39 a 62).

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de 9 de octubre de 2019, se requirió a Voiped determinada información para la concreción de los hechos denunciados. Dicho requerimiento fue notificado el 15 de octubre de 2019 por medios electrónicos a Voiped. (folios 63 a 68).

Con fecha 21 de octubre de 2019, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Voiped junto con varios anexos, dando contestación al requerimiento de información referenciado (folios 72 a 229). La empresa informa de sus datos generales así como de la relación mercantil mantenida con Premium Voice, S.L. y, en síntesis, manifiesta que:

- Debido a un fallo humano en la configuración, se mencionó durante un pequeño periodo de tiempo a ambas empresas, cuestión que quedó subsanada al percatarse del error.
- A raíz de cortes de interconexión con TME y TESAU, hay dos expedientes abiertos en la CNMC
- Los importes de facturación demuestran que la empresa no tuvo intención de obtener un beneficio
- Las tarifas se ajustan en cada momento a la normativa y se corresponden con la locución a los llamantes
- Se facilita información relativa a las llamadas recibidas en junio de 2019, su duración y progresos, así como ingresos obtenidos.

Con fecha de 19 de febrero de 2020, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual declaró la confidencialidad de determinados datos obrantes en el escrito aportado por Voiped (folios 230 a 232). Dicho acuerdo fue notificado por medios electrónicos a Voiped el día 1 de febrero de 2021.

Mediante Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 17 de septiembre de 2020 se puso fin al periodo de información previa IFP/DTSA/020/19 (folios 236 a 267). Concretamente, en su acuerdo Segundo se señala:

*“Estimar que existen indicios suficientes para considerar que las entidades Voiped Telecom, S.L, (...) (Fundamento jurídico material Cuarto, letra d), asinatarias de*

*los números 11810, (...), pudieran no estar aplicando correctamente las condiciones de utilización de la numeración 118AB que tienen asignada y que están establecidas 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 y 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.”*

El citado acuerdo fue debidamente notificado a Voiped con fecha 1 de octubre de 2020, según el acuse de recibo que consta en el expediente (folio 270).

## **SEGUNDO. - Incoación del presente procedimiento sancionador**

El 28 de enero de 2021, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra Voiped, como presunto responsable directo de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración, debido a la utilización llevada a cabo del número 11810 (folios 1 a 9).

*Concretamente, el acuerdo señalaba que “De la información obtenida durante la tramitación de la información previa ha podido identificarse la posible existencia de casos de progresión de llamadas sin mediar consentimiento previo por parte del llamante y sin prestar el servicio de información telefónica solicitado”.*

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al presente expediente de determinada documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/020/19.

El citado acuerdo de apertura del procedimiento sancionador fue comunicado a la instructora del expediente con fecha 28 de enero de 2021 (folio 10). Asimismo, el 1 de febrero de 2021 se notificó por medios electrónicos el precitado acuerdo a Voiped, según acuse de recibo (folios 11 a 14).

## **TERCERO. - Escrito de alegaciones de Voiped de 8 de febrero de 2021**

Con fecha 8 de febrero de 2021, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Voiped junto con un anexo (folios 274 a 281).

En el citado escrito Voiped efectúa las siguientes alegaciones –de forma resumida, posteriormente se analizarán en detalle-:

- Voiped inició la actividad con el número 11810 en octubre de 2017 y tras 25 días de servicio, Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Móviles de España, S.A. suspendieron la interconexión con el número 11810 (el 23 de octubre de 2017) aplicando una retención en los pagos. Voiped denunció ante la CNMC esa suspensión (expedientes CFT/DTSA/053/17 y CFT/DTSA/057/17).

- Según manifiesta Voiped, la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital (SESIAD, actualmente Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales) ya le sancionó por los mismos hechos que ahora se instruyen en el expediente sancionador de la CNMC (Resolución SAN 00024/18).
- El día 20 de febrero de 2020 Voiped solicitó la cancelación de la asignación del número 11810 y con fecha 26 de febrero de 2020 la CNMC confirmó la cancelación de dicho número (Expediente NUM/DTSA/3056/20).

En base a estas alegaciones, Voiped solicitó que se tuvieran en cuenta los hechos puestos de manifiesto y *“el acceso a las pruebas de estas llamadas a la que esta CNMC se refiere para abrir expediente por un mal uso de la numeración por información incorrecta en el curso de la llamada”*.

#### **CUARTO. - Incorporación de documentos al expediente**

Mediante escrito de fecha 9 de febrero de 2021, la instructora comunicó a Voiped la incorporación al presente procedimiento de determinada documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/020/19 (folio 282). El citado escrito fue debidamente notificado por medios electrónicos a Voiped con fecha 12 de febrero de 2021 (folios 283 a 285).

Con fecha 12 de marzo de 2021, la instructora incorporó nueva documentación al procedimiento sancionador, concretamente, copia de la resolución sancionadora de la SESIAD a Voiped (SAN 00024/18) por el uso del número 11810 (folios 286 a 297), con imposición de una sanción por importe de 60.000 euros (reducida a 36.000, en aplicación del artículo 85 de la LPAC), como responsable de la comisión de una infracción administrativa grave tipificada en el artículo 77.37 de la LGTel, (vulneración grave de los derechos de los consumidores y usuarios finales por no informar al usuario del precio de la llamada previo a la prestación del servicio adicional de terminación de llamadas).

Asimismo, el 13 de septiembre de 2021, la instructora incorporó al expediente copia de la declaración de ingresos brutos de explotación (DIBE) del año 2019 presentada por Voiped ante la CNMC para la liquidación de la tasa general de operadores (TGO) del mismo año.

#### **QUINTO. - Traslado del expediente a Voiped**

Con fecha 3 de junio de 2021, la instructora remitió copia de las actuaciones obrantes en el presente expediente a Voiped (folios 298 a 328). Este escrito fue debidamente notificado a Voiped el 8 de junio de 2021 (folios 329 a 331).

#### **SEXTO. - Requerimiento de información a Voiped**

El 4 de junio de 2021 la instructora requirió a Voiped ciertas aclaraciones y la aportación de documentación (folios 332 y 333). Concretamente, se solicitó:

*“I) Aporte una relación de las llamadas recibidas en el número 11810 el 6 de agosto de 2019, y en su caso, los números hacia los que se progresó cada una de las llamadas. Indique los ingresos obtenidos por cada una de las mismas. (...)*

*II) Indique qué medidas o mecanismos tenía implementados para evitar la progresión de llamadas sin que se prestara previamente el servicio de información telefónica sobre números de abonado, en caso de producirse, por parte de sus agentes”.*

El citado requerimiento fue debidamente notificado a Voiped, con fecha 8 de junio 2021, según el acuse de recibo que consta en el expediente (folio 336).

Con fecha 14 de junio de 2021, Voiped remitió a esta Comisión la contestación a la solicitud de información formulada (folios 337 a 346), aportando información de todas las llamadas recibidas el día 6 de agosto de 2019, factura de retribución del operador, CDR con todas las llamadas recibidas en el formato que aporta el operador e informando de las actuaciones (reuniones, formación, prescindir del número 11810) acometidas.

#### **SÉPTIMO. - Declaración de confidencialidad**

Mediante escrito de la instructora de 26 de julio de 2021 se declaró la confidencialidad, para terceros ajenos al presente expediente, información aportada por Voiped en su escrito de contestación de 14 de junio de 2021 al requerimiento formulado por la instructora el 4 de junio del mismo año (folios 347 a 350). Dicho acuerdo fue debidamente notificado a Voiped el 3 de agosto de 2021 (folios 351 al 353).

#### **OCTAVO. - Propuesta de resolución y trámite de audiencia**

Con fecha 30 de septiembre de 2021 (folio 389) Voiped accedió al contenido de la propuesta de resolución formulada por el instructor del procedimiento y listado de documentos (folios 360 a 386), tras habersele puesto a disposición el mismo día 30 de septiembre de 2021 (folios 387 a 388), concediéndole el plazo de un mes previsto en el artículo 84.4 de la LGTel para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes.

En la propuesta de resolución, la instructora propone archivar el expediente sancionador incoado a Voiped Telecom, S.L.U., como presunto responsable directo de una infracción administrativa calificada como grave, tipificada en el artículo 77.19 de la LGTel, consistente en el presunto incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración. El archivo se fundamenta en la no concurrencia de tipicidad en los hechos imputados a Voiped.

Transcurrido el plazo de un mes del artículo 84.4 de la LGTel, Voiped no ha formulado alegaciones a la propuesta de resolución.

## **NOVENO. - Finalización de Instrucción y elevación de expediente a la Secretaría del Consejo**

Por medio de escrito de fecha 30 de septiembre de 2021, la instructora ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la Propuesta de Resolución junto con el resto de documentación y alegaciones que conforman el expediente administrativo, debidamente numerados.

### **HECHOS PROBADOS**

De la documentación obrante en el expediente ha quedado probado, a los efectos de este procedimiento, el siguiente hecho:

**ÚNICO. - En junio y agosto de 2019 Voiped transfirió directamente seis llamadas a través del número 11810 sin prestar previamente el servicio de información telefónica sobre números de abonado**

Según consta de las actuaciones realizadas y de los documentos incorporados a la instrucción del presente procedimiento sancionador, este hecho probado resulta de lo siguiente:

***1.- Hechos derivados del escrito de ampliación de denuncia formulado por Utopía el 17 de junio de 2019 en el expediente IFP/DTSA/020/19 (folios 18 a 22) y de las grabaciones adjuntas (folio 37)***

En el escrito de ampliación de la denuncia de 17 de junio de 2019 (periodo de información previa IFP/DTSA/020/19, folios 18 a 22), se señalan diversos hechos respecto a Voiped que la denunciante considera irregulares, y destaca que *“VOIPED presta el servicio de terminación de llamadas -que alarga la duración de la llamada 118 más allá de la prestación del servicio de consulta de abonados- sin consentimiento del usuario llamante [...]. La grabación de dichas llamadas se aporta, junto con un resumen del detalle y del contenido de las grabaciones, como Documento nº 2”*.

Las citadas grabaciones son cinco (5) audios de llamadas realizadas al 11810 por la denunciante (folio 37), los días 6 y 11 de junio de 2019, acompañadas de un archivo Excel con el detalle del contenido de cada grabación, incluyendo fecha, hora y número de origen de cada llamada. En todas las llamadas, al inicio de las locuciones informativas se indica que se está contactando con un *“servicio de consulta telefónica”* y los operadores que atienden las llamadas se identifican e inician cada conversación con la siguiente pregunta: *“11810, ¿con qué empresa o entidad puedo comunicarle?”*.

En la primera grabación, de fecha 6 de junio de 2019 a las 16:55:44 horas, el llamante solicita información sobre horarios de salidas en autobús de Barcelona a Madrid. La agente del 11810 pregunta si es con la empresa ALSA y, ante la confirmación del llamante, le indica que *“procede a transferir la llamada a ALSA”*.

Acto seguido se escucha una locución informativa *“procedemos a transferir la llamada con el servicio solicitado”* y se indica el precio por minuto de la llamada. En esta llamada no se solicitó un número de teléfono sino información sobre un determinado servicio de transporte (como si se estuviera contactando directamente con la empresa interesada).

En la segunda grabación, de 6 de junio de 2019 a las 17:10:35 horas, se consulta sobre *“cómo realizar un cambio de titularidad”*, frente a lo que la agente del 11810 pregunta nuevamente sobre la empresa o entidad concreta con la que comunicarle. El llamante explica que quiere hacer un cambio de titular en un contrato *“con vosotros, con Iberdrola”*. La agente indica que *“procede a transferirle con Iberdrola”*. En esta segunda llamada no se solicitó un número de teléfono sino información sobre un trámite, como si se estuviera llamando directamente a la citada empresa eléctrica.

En la tercera grabación, de 6 de junio de 2019 a las 18:04:45 horas, se pregunta si está llamando a Correos de la calle de los Madrazo. El agente del 11810 no contesta, solo repite la palabra *“correos”* e inmediatamente se escucha una locución que indica *“Le transferimos con el servicio solicitado, le recordamos que el precio de esta llamada seguirá siendo de 1,80 euros impuestos incluidos”* y, después de un tono de llamada, se escucha *“Bienvenidos al servicio de atención al cliente de Correos”*.

En la cuarta grabación, de 6 de junio de 2019 a las 18:22:08 horas, el llamante pregunta si está hablando con la Comunidad de Madrid y le contestan que ha llamado al 11810 -teléfono de información- y que si está de acuerdo le pueden transferir la llamada. Este acepta y se progresa la llamada al organismo interesado. En esta llamada no se solicitó información sobre un número telefónico y se transfirió la llamada tras consentirlo expresamente el propio llamante -Utopia-.

Y, finalmente, en la quinta grabación, de 11 de junio de 2019 a las 10:39:20 horas, el denunciante pregunta si está hablando con Rumbo.es. El agente dice *“Rumbo, un momento por favor”* e inmediatamente se escucha una locución que indica lo siguiente: *“Le transferimos con el servicio solicitado, le recordamos que el precio de esta llamada seguirá siendo de 1,80 euros impuestos incluidos”* y, después de un tono de llamada, finaliza la grabación de la llamada.

Por tanto, de las grabaciones anteriores se constata que, al inicio de cada llamada las locuciones informativas indican que se está llamando a un “servicio de información telefónica”, y al atender a los llamantes los agentes del número 11810 ofrecen transferir las llamadas a las empresas o entidades por las que se preguntaba (o transfieren directamente las llamadas sin dar opción). En dos casos el llamante parecía estar contactando directamente con las empresas interesadas (ALSA, Iberdrola) y de las tres llamadas restantes, en las que la denunciante preguntó si estaba llamando a Correos, Comunidad de Madrid o

Rumbo.es, en dos de ellas se transfirieron las llamadas a las empresas por las que se preguntaba y en una llamada, la relativa a la Comunidad de Madrid, la agente de Voiped repitió nuevamente que se trataba de un servicio de información telefónica y, además, solicitó el consentimiento expreso para transferir la llamada, lo que se realizó tras asentir el llamante.

Por último, se observa que en ninguna de las llamadas la denunciante solicitó un número de teléfono.

## **2.- Hechos derivados del acta de la inspección telefónica de 13 de agosto de 2019, en cumplimiento de la orden de inspección de 31 de julio de 2019 (folios 39 a 62)**

Las tres (3) llamadas efectuadas por las inspectoras el 6 de agosto de 2019 son atendidas inmediatamente por la locución automática del prestador del servicio telefónico móvil disponible al público, que informa de que la locución no está incluida en la tarifa del usuario, y por la locución informativa del prestador del servicio de consulta telefónica.

A continuación, se procede a transcribir parte de las grabaciones telefónicas del 6 de agosto de 2019 a las 12:02, 12:03 y 12:07 horas, contenidas en el acta de inspección (folios 36 a 62 y 343):

En la primera llamada, la inspectora solicita el número de teléfono de atención al cliente de *GAS NATURAL* y la agente informa que le transfiere directamente la llamada con la citada compañía. Acto seguido, la inspectora replica al agente “*no, no perdone*”, pero no llega a hablar nuevamente con el agente. Tras escuchar una melodía durante nueve (9) segundos, la llamada finaliza antes de contactar con *GAS NATURAL*.

En la segunda llamada, la llamada no es atendida y finaliza sin intervención humana. Las inspectoras dan por finalizada la llamada.

En la tercera llamada, la inspectora solicita el número de teléfono de atención al cliente del servicio de *GAS NATURAL*. La agente del 11810 le pregunta en que Comunidad se encuentra, a lo que la inspectora contesta que en Cataluña. A continuación, la agente le pregunta “*si le pasa o le da el número*”. La inspectora solicita el número y se le facilita el número “*900750750*”. La inspectora se despide y da por finalizada la llamada.

En conclusión, de las llamadas atendidas durante la inspección se constata que en una llamada no se informó del número telefónico solicitado y se progresó la llamada directamente, y en otra, tras escuchar la locución informativa del prestador, la agente de Voiped prestó el servicio de información telefónica y solicitó consentimiento expreso del llamante para transferir la llamada.

**3.- Hechos derivados de los escritos de Voiped de 21 de octubre de 2019 (folios 72 a 77 y 228 y 229)<sup>2</sup>, de 8 de febrero de 2021<sup>3</sup> (folios 274 a 276) y de 14 de junio de 2021<sup>4</sup> (folios 340 a 345) se desprenden los siguientes hechos**

Del escrito de Voiped y archivo Excel adjunto de 21 de octubre de 2019 (folios 72 a 77, 228 y 229) relativo a las llamadas recibidas en el número 11810 entre octubre de 2018 y agosto de 2019, la duración de estas, los números hacia los que se progresó cada una de las llamadas y los ingresos obtenidos por el operador, se observa que **[CONFIDENCIAL]**.

**4.- Conclusiones**

En conclusión, ha quedado acreditado que durante los meses de junio y agosto de 2019, de las 8 llamadas efectuadas al número 11810 –por parte de Utopia entre los días 6 y 11 de junio de 2019 y por las inspectoras de la CNMC el día 6 de agosto de 2019-, Voiped: (i) prestó el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en uno de los dos casos en que expresamente se le preguntó por el número de Gas Natural; (ii) en una llamada no hubo descuelgue; (iii) en una llamada se solicitó el consentimiento para transferir la llamada, y (iv) en el resto de las ocasiones, no se solicitó un número de teléfono y cuando el llamante preguntaba por una empresa o un determinado servicio (transporte por carretera y energía), se transfirieron las llamadas directamente, sin ofrecerse la información sobre el número de teléfono.

Finalmente, aunque no se tiene constancia individualizada de las conversaciones mantenidas en el resto de las llamadas de junio y agosto 2019, si ha quedado acreditado el porcentaje de los casos con prestación del servicio de terminación de llamadas **[CONFIDENCIAL]** en el mes de junio de 2019.

A los anteriores Antecedentes y Hechos Probados resultan de aplicación los siguientes

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

**PRIMERO. - Objeto del presente procedimiento sancionador**

---

<sup>2</sup> En contestación al requerimiento de información de la DTSA de 15 de octubre de 2019 (folios 66 y 67) -IFP/DTSA/020/19- e incorporado al presente procedimiento (folios 1 a 9 y 282).

<sup>3</sup> Escrito de alegaciones de Voiped a la incoación del presente expediente sancionador.

<sup>4</sup> En contestación al requerimiento de información de la instructora de 4 de junio de 2021 (folios 332 y 333).

De conformidad con el Acuerdo de incoación de 28 de enero de 2021 de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC (folios 1 a 9), el objeto del presente procedimiento es determinar si Voiped es responsable de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración, debido a la utilización llevada a cabo del número 11810.

## **SEGUNDO. - Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para resolver el presente procedimiento sancionador y legislación aplicable**

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003<sup>5</sup>, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*, entre las que se encuentra *“el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley [LGTel]”*, prevista en el artículo 29 de la LCNMC.

Entre las funciones que la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, otorgaba a esta Comisión se encontraba, en el artículo 48.4.b), la de *“asignar la numeración a los operadores, para lo que dictará las resoluciones oportunas, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine”*. Asimismo, se señalaba que *“la Comisión velará por la correcta utilización de los recursos públicos de numeración asignados”*.

En el ejercicio de estas competencias, la CNMC asignó a Voiped el número corto 11810 para la prestación de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.

Según lo dispuesto en los artículos 19 y 69.1 de la LGTel, la competencia para otorgar los derechos de uso de los recursos públicos regulados en los planes nacionales de numeración, direccionamiento y denominación corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD)<sup>6</sup>. Por su parte, de conformidad con el artículo 84 de la LGTel, la competencia sancionadora en materia de numeración corresponde actualmente a la

---

<sup>5</sup> Referencia que ha de entenderse a la actual Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

<sup>6</sup> De conformidad con el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, que ejerce estas competencias, forma parte del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) de dicho Ministerio:

*“La competencia sancionadora corresponderá:*

*1. Al Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, para la imposición de sanciones no contempladas en los siguientes apartados.*

*2. A la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el ámbito material de su actuación, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los apartados 12, 15 y 16 del artículo 76, infracciones graves tipificadas en los apartados 11, 27, 28, 35 y 36 del artículo 77 e infracciones leves tipificadas en el apartado 4 del artículo 78.”*

Entre las competencias atribuidas a la SETID, está la de conocer las infracciones del artículo 77.19 de la LGTel, que señala como infracción grave: “[el] incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración”.

No obstante lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria décima de la LGTel, al no haber asumido el MAETD las competencias en materia de numeración y sancionadoras en ese ámbito, éstas se siguen ejerciendo transitoriamente por la CNMC.

En aplicación de los preceptos citados y de conformidad con el artículo 84.2 de la LGTel, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver sobre la conducta descrita en los antecedentes de hecho y el Hecho Probado Único sobre el posible incumplimiento de las condiciones determinantes del uso de la numeración 118.

En cuanto a la norma aplicable al procedimiento, resultan de aplicación los artículos 2 y 6 de la LCNMC y 84.4 de la LGTel. En virtud del referido artículo 2, en lo no previsto en estas normas regirán de forma supletoria la precitada LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En virtud de las anteriores competencias, de conformidad con los preceptos citados y atendiendo a lo previsto en el artículo 25.2 de la LRJSP y los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES**

### **ÚNICO. - Tipificación del Hecho Probado Único**

El presente procedimiento sancionador se inició contra Voiped ante la posible comisión de una infracción tipificada en el artículo 77.19 de la LGTel, que califica

como infracción grave el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración, concretamente, por no prestar el servicio de información telefónica a través del número 11810 conforme el Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT)<sup>7</sup> y la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo (Orden de servicios de consulta), al no informar del número solicitado y progresar llamadas sin mediar consentimiento previo por parte del llamante.

### **1.- Sobre las obligaciones de los operadores con relación a la numeración del rango 118AB**

El apartado 1 del artículo 19 de la LGTel establece que, para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, se proporcionarán los números, direcciones y nombres que se necesiten para permitir su efectiva prestación, tomándose esta circunstancia en consideración en los planes nacionales correspondientes y en sus disposiciones de desarrollo.

En sus apartados 6 y 9, se contienen una serie de obligaciones para los operadores que presten el servicio telefónico, que vienen desarrolladas en los artículos 30 y 31 del Reglamento de Mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados)<sup>8</sup>:

*“6. Los operadores que presten servicios telefónicos disponibles al público u otros servicios que permitan efectuar y recibir llamadas a números del plan nacional de numeración telefónica deberán cursar las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional y, cuando permitan llamadas internacionales, al espacio europeo de numeración telefónica y a otros rangos de numeración internacional, en los términos que se especifiquen en los planes nacionales de*

---

<sup>7</sup> Anexo aprobado en virtud del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Mercados.

<sup>8</sup> (Art. 30) *“Los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas estarán obligados a poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones que adopten el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias sobre numeración, direccionamiento y denominación. En particular, los operadores estarán obligados a realizar, en los sistemas que exploten, las modificaciones necesarias para tratar y encaminar las comunicaciones de forma eficiente cuando el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio adopte decisiones que impliquen alteraciones en los planes de numeración, direccionamiento o denominación, y cuando se realicen asignaciones, atribuciones o adjudicaciones de dichos recursos públicos. El coste que ello conlleve será sufragado por cada operador”.*

(Art. 31) *“Las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional serán cursadas por los operadores en los términos que se especifiquen en el Plan nacional de numeración telefónica o en sus disposiciones de desarrollo, respetando, en particular, la posible indicación sobre precios y contenidos que, de acuerdo con los citados términos y disposiciones, esté incluida en los números o, en su caso, en los nombres correspondientes”.*

*numeración o en sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio del derecho del usuario de desconexión de determinados servicios.*

(...)

*9. Todos los operadores y, en su caso, los fabricantes y los comerciantes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que se adopten por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en materia de numeración, direccionamiento y denominación”.*

Por otro lado, el artículo 20 de la LGTel establece que serán los planes nacionales y sus disposiciones de desarrollo los que designarán los servicios para los que pueden utilizarse los números.

Pues bien, el artículo 38 del Reglamento de Mercados establece que los recursos públicos de numeración asignados deberán utilizarse de manera eficiente, con respeto a la normativa aplicable y para el fin especificado en la solicitud, salvo autorización expresa de la CNMC. Asimismo, el artículo 59 del Reglamento de Mercados establece que *“La utilización de los recursos públicos de numeración asignados estará sometida a las siguientes condiciones generales:*

*“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 (...).”*

Por su parte, el apartado 2.3 del PNNT dispone que *“los recursos públicos de numeración se utilizarán, por los operadores a los que les sean asignados, para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en este plan o en sus disposiciones de desarrollo, y demás normativa establecida en el real decreto que aprueba este plan”*.

Y el apartado 10.4 del PNNT define los “números cortos” y, concretamente, dentro de la letra c) queda incluido, entre otros, el rango 118AB, atribuido para la prestación de los servicios de directorio, es decir, para la prestación de servicios de consulta o información telefónica sobre números de abonado.

Además, la Orden de servicios de consulta atribuye el código «118» al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica, señalando en su apartado cuarto que:

*«1. El servicio de consulta telefónica sobre números de abonado consiste en la transmisión y conducción de llamadas desde los accesos a las redes públicas telefónicas hasta los correspondientes centros de atención de llamadas, así como el suministro, a los usuarios del servicio telefónico disponible al público, de información vocal y, opcionalmente de datos, relativa a los números de abonado de este servicio.»*

Por último, la Orden de servicios de consulta recoge también determinadas condiciones para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números

de abonado (Capítulo III de la Orden), estableciéndose, entre otros, en el apartado sexto que:

*“Sexto. Suministro de información a los usuarios.*

*1. Los proveedores de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado deberán proporcionar a sus usuarios, al menos la información actualizada, relativa al conjunto del territorio nacional, sobre el contenido de las guías telefónicas incluidas en el ámbito del servicio universal de telecomunicaciones. Dicha información deberá suministrarse de forma eficaz y sin dilaciones y tiempos de espera injustificados.”.*

Por su parte, el apartado Undécimo de la Orden de servicios de consulta señala que “El servicio de consulta telefónica sobre números de *abonado* podrá incorporar facilidades que aporten un mayor valor añadido al servicio. 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: (...)”. Así, el prestador que desee ofrecer el servicio de información telefónica combinándolo con facilidades adicionales, como los servicios de compleción o progresión de llamada, deberá estar habilitado para la prestación del servicio telefónico disponible al público y cumplir las condiciones establecidas en la orden, incluida la obligación de que *“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”*.

Por tanto, de las disposiciones anteriores se concluye: (i) en primer lugar, la normativa atribuye el número corto 118AB para la prestación eficaz del servicio de consulta (información) sobre números de abonados y, (ii) en segundo lugar, los operadores podrán prestar ciertas facilidades adicionales sobre estos números, como la compleción o progresión de la llamada, siempre y cuando estén habilitados para la prestación del servicio telefónico disponible al público.

## **2.- Sobre el uso efectuado por Voiped de la numeración del rango 118AB asignada**

De la instrucción del expediente sancionador, como se ha señalado en el Hecho Probado Único, queda acreditado que Voiped, en llamadas realizadas entre los meses de junio y agosto de 2019, prestó el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado en una de las dos ocasiones en que expresamente le fue solicitado, procedió a progresar la comunicación en otros cuatro de los casos en que los llamantes solicitaban un servicio o preguntaban por una determinada entidad y en otro requirió confirmación de autorización para progresar.

La Orden de servicios de consulta en su Capítulo III recoge la descripción del servicio y la posible prestación de facilidades que aportan al servicio de consulta un mayor valor añadido, como la terminación de llamadas, como se ha señalado con anterioridad.

En la descripción del servicio no se contemplan detalles, más allá de que el suministro del servicio debe ser vocal y se debe hacer de forma eficiente, sin dilaciones o tiempos de espera injustificados.

Puede llevar a confusión de los usuarios el hecho de que en seis de las llamadas analizadas los agentes del 11810 de Voiped ofrecían la terminación de llamadas en primer lugar como si se tratase del elemento único, o por lo menos principal, del servicio de consulta telefónica y no como una prestación de valor añadido adicional (folios 37 y 40 al 42). Para esta Comisión, la prestación correcta del servicio de información telefónica consiste en proporcionar la información del número de teléfono y ofrecer la terminación de la llamada, dando claramente la opción al usuario de que pueda contactar directamente con el número de que se trate (llamada cuyo coste ya no será el de llamada al 118AB).

En su escrito de alegaciones de 8 de febrero de 2021 (folios 274 a 276) Voiped manifiesta que *“inició la actividad con el número 11810 en octubre de 2017 y que, tras 25 días de servicio, Telefónica de España y Telefónica Móviles de España suspende la interconexión con el 11810 aplicando una retención en los pagos. VOIPED abre conflicto en la CNMC referente a esta suspensión con número DTSA053/17 y DTSA057/17 lo que da paso a la apertura de los expedientes F001/2018 y F002/2018 de Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y Agenda Digital (“SESIAD”) y a su expediente sancionador SAN00024/18 por el mal uso de la numeración referente a los mismos hechos que esta CNMC reclama en este actual expediente, SNC/DTSA/002/21”*.

Es cierto, como manifiesta Voiped, que se autorizó la suspensión de la interconexión al número 11810 y según comprobaciones en los Registros de operadores y de numeración, el 20 de febrero de 2020 Voiped solicitó la cancelación de la asignación del número 11810. El 26 de febrero de 2020 la CNMC confirmó la cancelación de dicho número. Desde el 29 de mayo de 2020 el número 11810 consta asignado a otro operador y con fecha 9 de junio de 2020, de conformidad con la petición de Voiped de 25 de mayo de 2020, se canceló su inscripción en el Registro de Operadores como persona autorizada para prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, por cese de la actividad.

Sin embargo, en contra de lo manifestado por Voiped en su escrito de alegaciones, según se desprende de la resolución SAN00024/18 (folios 286 a 297) la multa impuesta por la Secretaría de Estado (SESIAD) por el mal uso de la numeración 11810 no se basa en los mismos hechos sobre los que la CNMC inició el actual expediente SNC/DTSA/002/21 ni hace referencia al mismo periodo. La sanción del expediente SAN00024/18, impuesta conforme a inspecciones realizadas en 2017, fue por *“no informar al usuario, en el servicio de terminación de llamadas prestado a través del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado 11810, del precio máximo por minuto de la llamada, impuestos incluidos, con carácter previo a la terminación de la llamada”*.

La Secretaría de Estado sancionó a Voiped por no contar en el año 2017 con la segunda locución informativa del precio, previa a la progresión de las llamadas, mientras que la CNMC inició y tramita el presente procedimiento a Voiped sobre la base de indicios de uso indebido del número 11810 en el año 2019, por no prestar el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que se le solicitaba y, en su lugar, progresar directamente las llamadas a las entidades de las que se solicitaba información (folios 1-9). Por ello, resulta evidente que los hechos y periodos analizados por ambas autoridades son distintos.

Por otro lado, en su contestación al requerimiento de información el operador describe las medidas que tenía implementadas para evitar la progresión de llamadas sin que se prestara previamente el servicio de información telefónica sobre números de abonado, en caso de producirse, por parte de sus agentes. Concretamente, señala que *“El día 20 de febrero de 2019 se mantuvo una reunión con todo el personal que atendían las llamadas de este número, en dicha reunión se les indicó claramente la forma en la cual debían atender las llamadas dando instrucciones y formación a toda la plantilla. Durante la primera mitad de 2019 (enero - junio) hemos observado el comportamiento de nuestros agentes y les hemos instruido para corregir cualquier error o rectificación sobre la forma de atender las llamadas. Se han encontrado errores y procedimos a realizar cambios en plantilla con aquellas personas que no estaban prestando todo el empeño para atender de forma correcta este tipo de llamadas. A mediados de 2019 se tomó la decisión de prescindir de este número”*.

En la siguiente tabla se incluye el detalle de las cinco llamadas realizadas al 11810 por Utopia en el mes de junio de 2019 -en que no se solicitó información telefónica- y de la llamada de inspección de agosto de 2019 en la que no se prestó el servicio de información sobre números de abonado, detalle que Voiped aportó en los archivos Excel adjuntos a sus contestaciones a los requerimientos de información de la CNMC y que se recibieron en esta Comisión el 21 de octubre de 2019 y 14 de junio de 2021 (folios 228 y 343):

### **[CONFIDENCIAL]**

El hecho de que la práctica totalidad de las llamadas fueran atendidas por el mismo agente en días y horas próximas es un indicio de lo alegado por Voiped en el sentido de que las grabaciones analizadas pueden ser el reflejo del comportamiento de un agente en concreto.

Si bien el comportamiento de los agentes ha de atribuirse a la empresa investigada, el hecho de que con carácter general (salvo en un supuesto, que además fue atendido) no se solicitara información sobre números de teléfono, de que la muestra de llamadas sea poco representativa de la actividad real de la empresa en cuanto a su número y forma de realización (mismo día y hora), de que haya diversidad en el resultado obtenido y de que no se hayan podido realizar más comprobaciones por esta Comisión, debido a que la asignación del número fue cancelada inmediatamente con posterioridad, sin que el número esté a día de hoy a nombre de Voiped, no permiten constatar de manera concluyente

un incumplimiento por parte de esta empresa de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración y, más concretamente, de los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados y del apartado Sexto de la Orden de Servicios de Consulta. Todo ello, tomando, además en consideración el porcentaje de progresión de llamadas respecto del total que tuvo lugar en el mes de la denuncia.

Así pues, ha de recordarse que el derecho administrativo sancionador ha de interpretarse de manera restrictiva. En consecuencia, a juicio de esta Sala, no se ha podido concluir que, en este caso, concorra infracción del artículo 77.19 de la LGTel, faltando el debido elemento de tipicidad.

En consecuencia, ante la falta de tipicidad, procede acordar el archivo del presente procedimiento.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** - Archivar el expediente sancionador incoado a Voiped Telecom, S.L.U., como responsable directo de una infracción administrativa calificada como grave, tipificada en el artículo 77.19 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, consistente en el presunto incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado, haciéndole saber que pone fin a la vía administrativa y que contra ella podrá interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a partir del día siguiente al de su notificación.