

RESOLUCIÓN RELATIVA AL PROCEDIMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE DIGI SPAIN TELECOM, S.L. DE INCORPORAR UNA LOCUCIÓN EN SU RED PARA LAS LLAMADAS QUE REALIZAN SUS CLIENTES A NÚMEROS 118AB

(IRM/DTSA/003/21)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de septiembre de 2022

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
Primero. Escrito de solicitud de Digi Spain Telecom, S.L.	3
Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento y requerimiento de información	4
Tercero. Declaración de confidencialidad	4
Cuarto. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados.....	4
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	5
Primero. Objeto del procedimiento	5
Segundo. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	5
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	7
Primero. Regulación de la locución informativa del SCTNA	7
Segundo. Valoración de la solicitud presentada por Digi	10
Tercero. Sobre la inserción de la locución informativa en las llamadas al resto de operadores 118AB abiertos en la red de Digi.....	15
Cuarto. Alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.....	16

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de solicitud de Digi Spain Telecom, S.L.

Con fecha 27 de diciembre de 2021, se recibió en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Digi Spain Telecom, S.L. (Digi), en el que manifiesta que durante el año 2021 recibió de sus clientes numerosas reclamaciones relacionadas con la facturación de las llamadas generadas hacia determinada numeración corta 118AB¹.

Ante dicha situación, y en virtud de lo dispuesto en la Resolución de esta Comisión de 3 de abril de 2019², Digi remitió a los titulares de 12 números 118AB un burofax (el 19 de octubre de 2021), con el objeto de acordar la inserción de una locución, previa a la locución informativa que deben introducir los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados (SCTNA), de conformidad con la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del SCTNA (Orden CTE/711/2002). En la nueva locución Digi advertiría a sus clientes de que la llamada que se está cursando al número corto 118AB está fuera de su plan tarifario.

Digi añade que solo ha podido alcanzar un acuerdo con dos de los doce operadores a los que remitió el citado burofax -los asignatarios de los números cortos 11811³ y 11870⁴-, no habiendo respondido a su propuesta el resto de los operadores 118AB.

Por ello, Digi solicita a esta Comisión que se le autorice a insertar la locución previa propuesta en su burofax a los citados asignatarios de números 118AB, menos a los dos titulares de la numeración 11870 y 11811 con los que ha acordado otra locución más corta.

¹ En particular, los siguientes números cortos: 11811, 11833, 11834, 11865, 11866, 11869, 11870, 11875, 11881, 11891, 11895 y 11898.

² Conflicto de interconexión interpuesto por 11811 Nueva Información Telefónica, S.A. contra Vodafone España, S.A., por la inserción de una locución informativa en la red móvil de esta última para las llamadas de sus clientes a los números cortos de consulta telefónica sobre números de abonado que gestiona la primera entidad (CFT/DTSA/008/18).

³ 11811 NUEVA INFORMACIÓN TELEFÓNICA, S.A.U.

⁴ 11870 INFORMACIÓN EN GENERAL, S.L.

Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento y requerimiento de información

Mediante escrito de 20 de enero de 2022, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) comunicó a Digi el inicio del presente procedimiento, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

A través del mismo escrito se requirió a esta operadora que aportara determinada información adicional necesaria para comprobar los datos proporcionados y para la resolución de este procedimiento.

Mediante escrito de 27 de enero de 2022, Digi presentó la contestación al citado requerimiento de información.

Tercero. Declaración de confidencialidad

Con fecha 11 de febrero de 2022 se declararon confidenciales algunos de los documentos aportados por Digi en sus escritos de 27 de diciembre de 2021 y 27 de enero de 2022. Dicho escrito fue notificado el 14 de febrero de 2022.

Cuarto. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

Los días 22, 23 y 28 de junio y 3 de julio⁵ de 2022, y de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se notificó a Digi y a los operadores asignatarios⁶ de la numeración 118AB abierta en la red del citado operador el informe de la DTSA, emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el plazo de 10 días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

Con fechas 6 y 8 de julio de 2022 tuvieron entrada en el registro de la CNMC los escritos de alegaciones de los operadores al informe de la DTSA, Super Ads Solutions, S.L. (11869)⁷ -Super Ads-, Información Números de Teléfono, S.L.U.

⁵ Fecha de notificación que se entendió rechazada por parte de los asignatarios de la numeración 11817, 11858, 11864, 11880 y 11850 por transcurrir más de diez días naturales desde la puesta a disposición, el día 22 de junio de 2022, de la notificación a través de la Sede Electrónica de la CNMC (art. 43.2 de la LPAC).

⁶ La numeración abierta y asignada tras consultar el Registro público de numeración era la siguiente: 11810, 11813, 11814, 11815, 11816, 11817, 11818, 11819, 11820, 11821, 11822, 11823, 11824, 11825, 11826, 11827, 11828, 11829, 11830, 11838, 11839, 11840, 11841, 11842, 11843, 11848, 11850, 11856, 11858, 11860, 11864, 11868, 11873, 11877, 11878, 11879, 11880, 11882, 11885, 11887, 11888, 11889 y 11899.

⁷ Asignado mediante Resolución de la CNMC de 19 de enero de 2021 (NUM/DTSA/3324/20).

(11887)⁸ -Información Números de Teléfono-, Islagroup Interactive, S.L.U. (11879)⁹ -Islagroup Interactive-, Teléfono de Información al Cliente 24 Horas, S.L.U. (11827)¹⁰ -Teléfono de Información al Cliente 24 Horas-, Senior Professional Consulting, S.L.U. (11839)¹¹ -Senior Professional Consulting- y Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. (11828)¹² -Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente y Digi-.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero. Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto resolver la solicitud presentada por Digi de introducir una locución previa en su red que informe a sus clientes de que las llamadas cursadas al rango de numeración 118AB están fuera de su plan tarifario contratado. En particular, se analiza el contenido de las locuciones siguientes, (i) la propuesta por Digi en su burofax de 19 de octubre de 2021, (ii) la acordada por Digi con los operadores asignatarios de los números cortos 11811 y 11870, y (iii) la propuesta durante la tramitación de este expediente por los operadores Super Ads Solutions, Información Números de Teléfono, Islagroup Interactive, Teléfono de Información al Cliente 24 Horas, Senior Professional Consulting, y Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L.

Segundo. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre¹³, y su normativa de desarrollo”*.

⁸ Asignado mediante Resolución de la CNMC de 22 de julio de 2015 (DT 2015/1020).

⁹ Asignado mediante Resolución de la CNMC de 17 de mayo de 2021 (NUM/DTSA/3134/21).

¹⁰ Asignado mediante Resolución de la CNMC de 7 de diciembre de 2016 (NUM/DTSA/3252/16).

¹¹ Asignado mediante Resolución de la CNMC de 21 de abril de 2022 (NUM/DTSA/3099/22).

¹² Mediante Resolución de la CNMC de 16 de junio de 2022 se canceló en el Registro de numeración la asignación del número 11828, previa solicitud de este operador (RO/DTSA/3193/22).

¹³ Referencia que ha de entenderse actualmente a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

La CNMC es competente para resolver los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, de conformidad con los artículos 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).

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

De forma adicional, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002 atribuye a la CNMC la resolución de los conflictos de acceso e interconexión que se produzcan entre operadores de redes públicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público relacionados con la prestación del SCTNA.

Habida cuenta de lo anterior, esta Comisión resulta competente para conocer la solicitud planteada por Digi frente a los asignatarios de la numeración 118AB abiertos en su red, en particular, los titulares de los números 11811, 11833¹⁴, 11834¹⁵, 11865¹⁶, 11866¹⁷, 11869¹⁸, 11870, 11875¹⁹, 11881²⁰, 11891²¹, 11895²² y 11898²³.

Además, existe un interés general que va más allá de la relación privada entre los anteriores operadores, al afectar también a los usuarios finales, clientes de Digi y de los operadores asignatarios de los números cortos 118AB abiertos en la red de Digi.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se regirá por lo establecido en la LPAC.

¹⁴ DL&L ENGINEERING SERVICES, S.L.

¹⁵ DATA PREMIUM DE VENEZUELA 11, C.A.

¹⁶ KUBBIBERICA TECH, S.L.

¹⁷ TEXOM ACTIVITY, S.L.

¹⁸ SUPER ADS SOLUTIONS, S.L.

¹⁹ YORTEK CONSULTING, S.L.

²⁰ INFORMACIÓN VALIOSA, S.L.

²¹ IN4YOU SIGLO XXI, S.L.

²² PROMO MEGASTORE TRADING COMPANY, S.L.

²³ ATENCIÓN AL CLIENTE 24 HORAS, S.L.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Regulación de la locución informativa del SCTNA

De conformidad con el apartado cuarto de la Orden CTE/711/2002, 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”*.

En la regulación inicial de este servicio se establecía la obligación de los proveedores del servicio de consulta de proporcionar a sus usuarios la posibilidad de solicitar en línea una locución telefónica informativa sobre el precio del servicio²⁴.

Posteriormente, esta locución se hizo obligatoria para todas las llamadas de consulta telefónica y se exigió al operador del SCTNA que informase del precio del servicio y del nombre completo o denominación social de dicho operador. Así, la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio²⁵ (Orden PRE/2410/2004), a través de su apartado segundo.1, modificó la Orden CTE/711/2002 en lo relativo a la locución, que pasó a indicar, en su apartado noveno.4, lo siguiente:

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

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

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá modificar mediante resolución la duración de dicha locución, así como del período de

²⁴ Concretamente, en el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002 en su primera redacción establecía que: *“Los proveedores del servicio al que se refiere el punto 1 de este apartado deberán proporcionar a sus usuarios la posibilidad de solicitar en línea una locución telefónica informativa sobre el precio del servicio”*.

²⁵ Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, por la que se modifica la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del Título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones (derogado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento hoy en vigor).

guarda establecido cuando por las características del servicio sean aconsejables duraciones distintas.” [el subrayado es nuestro]

Más tarde, la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero²⁶, incorporó nuevas modificaciones al contenido de la locución y el apartado noveno.4 quedó redactado en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

De este modo, con la locución a la que se refiere la Orden CTE/711/2002 se debe informar de manera clara e inteligible al usuario de que se está prestando un SCTNA, de la duración máxima de la llamada, del precio máximo por minuto de la llamada y de la denominación social del proveedor. Es más, dicha locución debe ajustarse al texto preciso que establece la Orden. Con la última modificación, se incrementa la duración de la locución y del período de guarda, a fin de que dicha locución pueda efectivamente ser clara e inteligible.

²⁶ Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, que modificó la Orden CTE/711/2002.

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

La regulación aplicable al SCTNA no prevé la inserción de otra locución (de forma previa a la locución referida) por parte del operador del servicio telefónico disponible al público (STDP) que provea el acceso a sus usuarios para la recepción del SCTNA, tal como plantea Digi.

Tampoco el resto de normativa sectorial aplicable prevé regulación específica sobre la posibilidad de que el prestador del STDP introduzca una locución informativa distinta a la obligatoria de la Orden CTE/711/2002.

La LGTel, en su artículo 3.k), establece como objetivo de la norma la defensa de los derechos de los usuarios y su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad. El artículo 65 de la LGTel recoge el derecho de los usuarios finales a la información, que deberá ser veraz, eficaz, suficiente, transparente y comparable sobre los servicios de comunicaciones electrónicas, en los términos del artículo 68 de la misma norma. La Ley no establece previsión alguna sobre la facultad de los operadores de establecer locuciones. Por otra parte, la Carta de derechos del usuario²⁷, en sus artículos 3 y 12, desarrolla dicho derecho del usuario final a la información veraz, eficaz, suficiente, transparente y actualizada sobre las condiciones ofrecidas por los operadores.

Esta Comisión ya ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la inclusión por parte del operador del STDP de una locución previa a la prestada por el prestador del servicio de consulta -similar a la propuesta por Digi-, a través de su Resolución de 3 de abril de 2019, que resolvió el conflicto de interconexión interpuesto por 11811 Nueva Información Telefónica, S.A. -11811 NIT- contra Vodafone España, S.A. -Vodafone-, por la inserción unilateral por parte de esta última de una locución informativa en su red móvil, por la que comunicaba a sus clientes que las llamadas al citado rango 118AB no estaban incluidas en el bono de minutos contratado (CFT/DTSA/008/18).

Las principales conclusiones alcanzadas en dicha Resolución fueron las siguientes, señaladas en su Fundamento de Derecho Tercero, apartado c):

“(..) la transparencia a los usuarios finales es un bien jurídico de interés general que ha de considerarse. Y es cierto que Vodafone tiene derecho a informar a

²⁷ Aprobada por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

sus clientes de las tarifas aplicables a través de varios medios, de conformidad con la Carta de derechos del usuario de telecomunicaciones.

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

“(…) la inserción de la locución afecta directamente a la percepción del servicio prestado por 11811 NIT por parte del usuario, de manera que no puede ponerse unilateralmente por Vodafone –aunque entienda que tiene motivos justificados para ello-.

(…)

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

Vodafone no informa al usuario en su locución del precio que cobra o de si es gratuita”. [el subrayado es nuestro]

Por consiguiente, tal y como se desprende de las conclusiones anteriormente transcritas, en la Resolución citada esta Comisión consideró que este tipo de locuciones son beneficiosas para el usuario, ya que aportan transparencia sobre las llamadas incluidas en su tarifa. Sin embargo, aquella Resolución fijó ciertas condiciones que deben concurrir en estas locuciones informativas previas, insertadas por parte del operador de red.

Por ello, ante la falta de algunas de estas condiciones, esta Comisión no aceptó la locución insertada de forma unilateral por Vodafone, por dos motivos: (i) la locución no fue acordada con 11811 NIT, y (ii) no resultaba clara la grabación, puesto que ésta remitía a consultar la página web de Vodafone, resultando complicado para el usuario encontrar la información sobre el precio de la llamada en dicha página web (la información no era proporcionada en los segundos que escuchaba la grabación), lo que podía tener un efecto desincentivador sobre el uso de los servicios prestados por los operadores del SCTNA.

Segundo. Valoración de la solicitud presentada por Digi

Según señala en su escrito de 27 de diciembre de 2021, Digi justifica la necesidad de la adopción de esta locución previa en la recepción durante el año 2021 de una gran cantidad de reclamaciones por parte de sus clientes, tanto de

red móvil como fija, en relación con la facturación de las llamadas efectuadas a los números 118AB.

En base a lo anterior, el 19 de octubre de 2021 Digi remitió un burofax²⁸ a 12 asignatarios de la numeración 118AB (11811, 11833, 11834, 11865, 11866, 11869, 11870, 11875, 11881, 11891 y 11895) -que, según esta operadora, son los que reciben mayor tráfico de llamadas por parte de sus clientes-. En este burofax, Digi les trasladó la necesidad de acordar la inserción de una locución previa y gratuita a la locución incluida por el prestador del SCTNA, para informar a sus clientes de que las llamadas cursadas hacia esta numeración corta no se encuentran incluidas en los minutos de la tarifa contratada con Digi como prestador del STDP.

En concreto, el texto de la locución propuesta por esta operadora en su burofax fue el siguiente:

“Desde DIGI te informamos de que esta llamada es de tarificación especial. Supondrá un coste adicional en tu factura. Si quieres continuar, espera unos segundos. Muchas gracias”.

En el burofax también se indicaba a dichos operadores que *“en caso de no recibir respuesta a esta carta en el transcurso de un mes, entenderemos que están de acuerdo con la misma, y se procederá a insertar la locución indicada”.*

De los 12 burofaxes remitidos por parte de Digi a los asignatarios de la citada numeración 118AB, tan solo se obtuvo respuesta de los titulares de los números 11811 y 11870, tal y como se desprende de los correos intercambiados con estos operadores los días 28 y 29 de octubre y 10 de diciembre de 2021 -adjuntos como documento número 2 al escrito de 27 de enero de 2022²⁹-.

Sobre la locución acordada con los números 11811 y 11870

En particular, con estos dos operadores se alcanzó un acuerdo sobre la gratuidad y el contenido de la locución, fijándose la grabación en los siguientes términos³⁰:

²⁸ Documento adjunto a su escrito de 27 de diciembre de 2021.

²⁹ Según estos correos, se constata que el número 11870 está gestionado por el titular del número corto 11811, en calidad de operador soporte.

³⁰ Este extremo se acredita a través de los correos electrónicos intercambiados entre el titular del número 11811 y Digi de 28 y 29 de octubre y 10 de diciembre de 2021 adjuntos como documento número 2 al escrito de 27 de enero de 2022.

“Te informamos de que esta llamada es de tarificación especial y supondrá un coste adicional en tu factura.”

Además, según indica Digi en su escrito de 27 de diciembre de 2021, también se acordó que la locución no tendría una duración superior a cinco segundos.

Respecto a la locución en sí, se considera que la locución acordada por Digi con los operadores asignatarios de las numeraciones 11811 y 11870 reúne las condiciones fijadas en la Resolución 3 de abril de 2019, relativa al procedimiento de conflicto CFT/DTSA/008/18, al haber sido acordada por los operadores concernidos, ser gratuita y tener un contenido claro, lo que favorece la transparencia frente a los clientes sobre la no inclusión en la tarifa contratada con su operador (Digi), de las llamadas a los números cortos 118AB.

Tal como ya indicó esta Comisión, se entiende que los operadores de acceso al STDP tienen derecho a recordar a sus clientes que las llamadas al 118AB están excluidas de su tarifa. La locución previa acordada, siguiendo los términos señalados en la citada resolución, *“aporta información adicional relevante y beneficiosa para los usuarios, al ser advertidos –por un medio más, porque ya tuvieron que ser informados en el momento inicial de la contratación- de que la llamada se cobra aparte del bono que ellos tienen contratado”*.

Respecto a la duración de la grabación de hasta cinco segundos, este aspecto no está regulado, y la referida Resolución de 3 de abril de 2019 no se pronuncia sobre este particular. Sin embargo, analizado el contenido propuesto se entiende que la locución es breve y, por tanto, adecuada, si se atiende a que la locución del prestador del SCTNA que el cliente oiría a continuación, tiene una duración total de 15 segundos, más cinco segundos de guarda. El análisis de las dos locuciones que el cliente oiría de manera sucesiva permite concluir que la duración de la locución a insertar por Digi no será un motivo que incentive al usuario a interrumpir la llamada y a no usar los servicios de consulta prestados por los 118AB.

Sobre la inserción de una locución en las llamadas al resto de 118AB notificados

A juicio de esta Comisión, la solicitud de Digi de insertar una locución previa informativa con el fin indicado por la operadora, en las llamadas dirigidas a los diez operadores 118AB que no contestaron el burofax de 19 de octubre de 2021, resulta razonable.

En cuanto a los términos en que debe insertarse esta locución, Digi propuso la locución siguiente: *“Desde DIGI te informamos de que esta llamada es de*

tarificación especial. Supondrá un coste adicional en tu factura. Si quieres continuar, espera unos segundos. Muchas gracias”.

En términos generales, el contenido de esta locución también se adecúa a los términos ya señalados contenidos en la mencionada Resolución de 2019, pese a tener una duración un poco mayor (uno o dos segundos más aproximadamente) a la de la locución acordada con los dos operadores, analizada anteriormente, al añadir una frase introductoria (“Desde Digi”), otra adicional (“Si quieres continuar, espera unos segundos”), y, por último, una frase de agradecimiento (“Muchas gracias”).

No obstante, esta locución podría añadir cierta inseguridad al no indicar los segundos que el usuario debe esperar si desea continuar con la llamada y no aportar ninguna información relevante. Debe recordarse que este tipo de locuciones deben ser meramente informativas y no afectar al acceso de los servicios 118AB. Además, como ya se ha indicado, esta frase (“espera unos segundos”) no aparece en la locución acordada con los asignatarios de las numeraciones 11811 y 11870, por lo que su inclusión podría generar una diferencia de percepción por los usuarios en el acceso a los servicios de estos diez operadores 118AB por parte de Digi.

Por razones de seguridad, claridad y transparencia hacia los usuarios que tienen acceso a estos servicios a través de las numeraciones 118AB abiertas en la red de Digi, se considera que lo más adecuado es que esta operadora aplique en su red solo una locución con un mismo contenido para todos los servicios de consulta, siendo la locución ya acordada con los prestadores de las numeraciones 11811 y 11870 garantista con los derechos de los usuarios y acorde a lo indicado en la Resolución de 3 de abril de 2019.

Por otro lado, ante la falta de contestación por parte de los diez operadores 118AB al burofax remitido por Digi³¹, cabe tener en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia en relación con el consentimiento tácito. Entre otras, siguiendo lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2019³², se considera que si se cumplen ciertos requisitos -que se transcriben a continuación- puede entenderse aceptada la propuesta de Digi, a través del consentimiento tácito, que por silencio habrían dado los operadores que no contestaron el burofax enviado:

³¹ Con fecha 8 de julio de 2022, Digi aportó copia de los acuses de recibo que a través de los cuales se acredita la remisión de los correspondientes burofaxes.

³² Recurso núm. 3281/2016.

“Para que el silencio tenga relevancia a efectos de consentimiento, requiere la concurrencia de dos factores (sentencia 483/2004, de 9 de junio): uno, de carácter subjetivo, implica que el silente tenga conocimiento de los hechos que motivan la posibilidad de contestación; otro, de carácter objetivo, exige que el silente tenga obligación de contestar, o, cuando menos, fuera natural y normal que manifestase su disenso, si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte.

Con carácter general, cuando en el marco de una relación jurídica preexistente una de las partes lleva a cabo un acto concreto que debería obtener una respuesta de la otra, bien aceptándolo bien rechazándolo, si esta última, pudiendo y debiendo manifestarse, guarda silencio, debe considerarse, en aras de la buena fe, que ha consentido (sentencias 842/2004, de 15 de julio; 799/2006, de 20 de julio; y 848/2010, de 27 de diciembre).

En la sentencia 772/2009, de 7 de diciembre, con cita de otras muchas, declaramos que el silencio tiene la significación jurídica de consentimiento o de conformidad cuando se puede y debe hablar (qui siluit quumloqui et debuit et potuit consentire videtur) y hay obligación de responder cuando entre las partes existe una relación de negocios, así como cuando resulta lo normal y natural conforme a los usos generales del tráfico y la buena fe”.

De acuerdo con la información que obra en el presente expediente, Digi notificó su voluntad de incluir esta locución a los doce operadores asignatarios de numeración 118AB, a través del burofax de 19 de octubre de 2021. En esta comunicación se les trasladó una propuesta de su contenido, otorgándoles un mes para contestar y acordar o disenso sobre esta; tiempo que se considera más que suficiente para ello.

En consecuencia, se entiende que los diez operadores 118AB aceptaron de forma tácita la locución propuesta por Digi, al no contestar el burofax, transcurrido el mes indicado por Digi.

Atendiendo a lo expuesto anteriormente y a la solicitud de esta operadora, se entiende que Digi podrá aplicar a estos diez proveedores de los SCTNA una locución previa como la acordada con los asignatarios de la numeración 11811 y 11870, por los motivos de interés general antes expuestos.

Sobre la locución alternativa propuesta por los operadores 118AB

Mediante los escritos de alegaciones de 6 de junio de 2022, los seis operadores 118AB³³ que han contestado en trámite de audiencia, proponen, una locución alternativa a la acordada por Digi con los operadores asignatarios 11811 y 11870, la cual indica que “*Está realizando una llamada no incluida en su tarifa*

³³ Vid. Antecedente de hecho cuarto.

con DIGI. A continuación, será informado a través de una segunda locución del precio de la llamada, que comenzará a facturarse a precio especial tras finalizar la locución con la información del precio de la llamada”.

Tras el análisis de esta propuesta de locución se observa que su redacción resulta poco clara o complicada y aporta información que deberá explicarse específicamente en la locución que está obligado a dar el prestador del SCTNA. Asimismo, la locución es de mayor duración que la acordada entre Digi y dos de los operadores del SCTNA. Cabe recordar que esta locución debe tener efectos meramente informativos, por lo que debe ser concisa, clara y breve, pues, de lo contrario, este tipo de locución podría afectar al acceso a los servicios 118AB.

Por ello, con el objetivo de garantizar el derecho de transparencia y elección de los usuarios (artículo 3.k) de la LGTel³⁴), ante la falta de claridad de la locución propuesta por los seis operadores y su elevada duración, se considera que debe desestimarse la locución alternativa presentada por los seis operadores 118AB que han realizado alegaciones al informe de audiencia, al no considerar apropiada su propuesta de locución.

Tercero. Sobre la inserción de la locución informativa en las llamadas al resto de operadores 118AB abiertos en la red de Digi

En su escrito de 27 de enero de 2021, Digi indica que no notificó el burofax sobre la inclusión de la locución previa al resto de los operadores asignatarios de numeración 118AB abierta en su red³⁵ por *“posibles problemas logísticos y de gestión que podría acarrear enviar tal cantidad de burofaxes, y se decidió*

³⁴ El artículo 3.k) de la LGTel actual es similar al previsto en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que se encuentra derogada:

“k) defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección, en particular a través de un acceso abierto a internet. En la prestación de estos servicios deben salvaguardarse los imperativos constitucionales de no discriminación, de respeto a los derechos al honor y a la intimidad, la protección a la juventud y a la infancia, la protección a las personas con discapacidad, la protección de los datos personales y el secreto en las comunicaciones”

³⁵ La lista de los operadores 118AB abiertos en su red se encuentra en el documento 3 adjunto a su escrito de 27 de enero de 2022, en el que aparecen 99 numeraciones 118AB. Sin embargo, consultado el Registro público de numeración, se observa que la numeración actualmente asignada del rango 118AB, a fecha de adopción de la presente Resolución, es la siguiente: 11810, 11812, 11813, 11814, 11815, 11816, 11817, 11818, 11819, 11820, 11821, 11822, 11823, 11824, 11825, 11826, 11827, 11828, 11829, 11830, 11832, 11833, 11834, 11836, 11838, 11839, 11840, 11841, 11842, 11844, 11845, 11848, 11849, 11850, 11855, 11856, 11858, 11860, 11864, 11865, 11866, 11868, 11870, 11873, 11875, 11877, 11878, 11880, 11881, 11885, 11887, 11888, 11889, 11899, 11890, 11893, 11895, 11898 y 11899.

internamente hacer un muestreo con los números que más tráfico cursaban en la red de DIGI”.

El artículo 3.c) de la LGTel señala que la CNMC tiene como uno de sus objetivos el de “[p]romover, en aras a la consecución del fin de interés general que supone, el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad, el acceso a las redes de muy alta capacidad, incluidas las redes fijas, móviles e inalámbricas y la interoperabilidad extremo a extremo, en condiciones de igualdad y no discriminación” (el subrayado es nuestro).

Por ello, con la finalidad de no crear situaciones discriminatorias en la aplicación de una locución informativa dirigida a los usuarios que realicen llamadas a números 118AB, esta Comisión considera que Digi podría insertar la misma locución informativa en todas las llamadas a los números 118AB abiertos en la red, e incluso sería adecuado, desde el punto de vista de garantizar un tratamiento igual a todas las llamadas a números 118AB, y desde la transparencia frente al usuario final llamante, que podría interpretar de manera distinta el comportamiento de los números 118AB, en función de la existencia o no de la locución analizada.

Cuarto. Alegaciones formuladas en el trámite de audiencia

Digi presentó un escrito de alegaciones el 8 de julio de 2022 en el que manifiesta su conformidad con el informe de la DTSA sometido a trámite de audiencia y en el que aporta los acuses de recibo correspondientes a los burofaxes que remitió el 19 de octubre de 2021³⁶.

Por su parte, seis operadores asignatarios de numeración 118AB abiertos en la red de Digi³⁷ presentaron alegaciones con idéntico contenido, mediante escritos de 6 de julio de 2022.

Entre los operadores que formularon alegaciones, cabe señalar que la CNMC resolvió la cancelación de las asignaciones de Super Ads³⁸ (11869) e Islagroup

³⁶ Algunos de estos acuses de recibo resultaron devueltos por diferentes motivos: dirección incorrecta (Super Ads Solutions), ausentes (Texom Activity, Data Premium, Kubbiberica Tech, DL L Engineering Services), o domicilio desconocido (In4you Siglo XXI, Promo Megastore). En cambio, fueron entregados a Información en General, Atención al Cliente 24 Horas, Información Valiosa, Nueva Información Telefónica, y Yortek Consulting.

³⁷ Vid. Antecedente de hecho cuarto.

³⁸ NUM/DTSA/3228/22.

Interactive³⁹ (11879) del Registro público de numeración el 13 y 21 de julio de 2022.

En primer lugar, los operadores manifiestan que la *“locución que Digi pretende incluir de forma previa a la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado es innecesaria y no está prevista en ninguna normativa, (...)”*.

Al respecto, tal y como se fundamentó en la Resolución aprobada de 3 de abril de 2019⁴⁰, la transparencia a los usuarios finales es un bien jurídico de interés general que ha de considerarse a la luz de los objetivos proclamados en el artículo 3.k) de la LGTel. Asimismo, el artículo 12 de la Carta de derechos del usuario de comunicaciones electrónicas reconoce que los operadores que presten el STDP facilitarán, por los medios establecidos en el apartado anterior⁴¹, información relativa a las *“Tarifas generales, que incluyan la cuota de acceso y todo tipo de cuota de utilización y mantenimiento, con inclusión de información detallada sobre reducciones y tarifas especiales y moduladas. (...)”*.

Sin embargo, el hecho que no exista regulación específica sobre una locución insertada por el operador prestador del STDP no conlleva que la misma esté prohibida por la normativa. El ofrecer al usuario una locución informativa previa que indique que el servicio que va a contratar está fuera de la tarifa que tiene suscrita es una facilidad adicional que ahonda en la garantía de los derechos de información y de libre elección reconocidos a los usuarios en los artículos citados.

A continuación, los referidos seis operadores señalan que de *“imponerse esta locución la misma sería discriminatoria hacia dichos prestadores, provocando la desincentivación”*.

Tal como se ha indicado con anterioridad, Digi alcanzó un acuerdo sobre la locución con los operadores asignatarios de la numeración 11811 y 11870, que esta Comisión considera adecuada, conforme se indica en el Fundamento Jurídico Material Tercero. Como se ha señalado también anteriormente, para garantizar que los usuarios reciben la misma información, a esta Comisión le

³⁹ NUM/DTSA/3229/22.

⁴⁰ Vid. Antecedente de hecho primero.

⁴¹ Artículo 12.1 párrafo 2º de la Carta de derechos del usuario: *“Los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas publicarán sus condiciones generales de contratación en un lugar fácilmente accesible de su página de Internet. Asimismo, facilitarán dichas condiciones por escrito, si así lo solicita un usuario final, que no deberá afrontar gasto alguno por su recepción, e informarán sobre ellas en el teléfono de atención al público, que tendrá el coste máximo del precio ordinario del servicio de telecomunicaciones sin recargo”*.

parece oportuno que Digi inserte la locución informativa en el resto de las llamadas dirigidas al resto de los operadores del SCTNA abiertos en su red.

Respecto al efecto desincentivador al que se refieren en su escrito, esta Sala no comparte dicha afirmación si tenemos en cuenta que los operadores de los 118AB carecen de los datos para poder contrastar este argumento, y ello porque la locución no ha sido aún introducida. A mayor abundamiento, los titulares de las numeraciones 11811 y 11870 no han comunicado a esta Comisión que la inserción de la locución haya provocado desincentivo alguno a los usuarios de Digi.

Otro de los argumentos que aducen los operadores es que *“permitir que Digi reproduzca su locución, obliga al consumidor a recibir la misma información dos veces, con la única salvedad de que la locución de Digi no informa del precio de la llamada a los números 118AB y tampoco informa al consumidor que dicha información será proporcionada en una segunda locución, cuyo coste para el cliente será el coste de una llamada ordinaria según la tarifa que tenga contratada con Digi”*.

Esta Sala no comparte esta afirmación y ello porque ambas locuciones (la del prestador del servicio telefónico y del servicio de consulta) no tienen el mismo contenido ni duración ni importe facturado. De hecho, mientras que la locución insertada por Digi informa de forma gratuita a su cliente de que la llamada que va a realizar está fuera de la tarifa contratada y tiene una duración aproximada de 5 segundos, la locución del operador prestador del servicio de consulta debe informar en los términos fijados en el apartado noveno de la Orden de servicios de consulta, su duración no puede exceder de 15 segundos, y el precio tal y como dispone la norma, podrá ser facturado al usuario por precio no superior al de una llamada ordinaria con destino a numeración geográfica.

En conclusión, el usuario llamante no recibirá la misma información al escuchar ambas locuciones, siendo también diferente el coste de recibir cada una de sendas locuciones.

A continuación, y con la finalidad de sustentar la anterior alegación, los operadores transcriben algunos de los párrafos contenidos en la Resolución de 3 de abril de 2019. Concretamente, indican que *“dicha locución no aporta la información relativa al precio del coste de la llamada”* y añade que *“Por ello, esta Sala considera que la locución insertada por Vodafone no resulta ser la opción más clara o garantista para los usuarios, ya que introduce un elemento de duda -el precio concreto a pagar- que resuelve la segunda locución”*.

Para analizar el citado argumento, debe transcribirse el contenido de la locución de Vodafone, que indicaba lo siguiente:

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

Atendiendo a lo anterior, la Sala consideró que la locución de Vodafone no era la opción más garantista y ello, en contra de la opinión de los operadores que han formulado las alegaciones, no por la falta de información sobre el precio de la llamada al número corto, sino por la falta de claridad de la locución citada al hacer una remisión a la página web de Vodafone a través de la cual puede consultarse el precio de llamada de consulta. Por tanto, no puede acogerse la citada fundamentación en el sentido que pretenden los operadores.

Los operadores en otra alegación indican que *“a la luz de los artículos (3 LGTel y 12 de la LGTel) es evidente que la locución de Digi afectaría al acceso a los servicios prestados a través de los números 118AB, puesto que, como indicábamos más arriba, su inserción provocará que los consumidores finalicen su llamada incluso antes de poder escuchar las condiciones económicas de la prestación del servicio de consulta de números de abonado a través de la locución informativa obligatoria recogida en el apartado 9.4 de la Orden CTE/711/2022”.*

Esta Sala no comparte la anterior fundamentación. La inserción de una locución en la red de Digi no impide a los usuarios llamantes acceder a los SCTNA, prueba de ello es que los mismos se encuentran abiertos desde la red de Digi. Cuestión distinta es que tras escuchar la locución de Digi, su cliente cuelgue la llamada al ver que va a pagar un precio adicional a su cuota contratada, opción que es ejercida voluntariamente por el llamante, y que no impide el que se acceda al servicio de consulta si el cliente sigue interesado en recibir ese servicio.

A continuación, los operadores señalan que mientras que *“Digi y los prestadores del servicio de consulta sobre números de abonado no lleguen a un acuerdo, la CNMC no podrá autorizar la locución de Digi ni de ningún otro operador de acceso y/o de tránsito”.*

Nuevamente, esta Sala no puede sustentar esta alegación y ello porque la locución acordada entre Digi y los asignatarios de las numeraciones 11811 y 11870 cumple con la finalidad última de informar a su cliente, tal y como dispone la normativa en materia de usuarios. Asimismo, tal y como se ha analizado, esta Sala considera que no existen motivos que sustenten que su inserción conllevaría una afectación en la prestación del SCTNA. Por todo ello, y atendiendo a que debe garantizarse el derecho de transparencia de los usuarios,

esta Sala considera que su inserción garantiza que el llamante esté informado de que la llamada efectuada al 118AB tiene un coste más elevado.

En virtud de los Antecedentes de Hecho y Fundamentos Jurídicos Procedimentales y Materiales expuestos, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual propondrá a la Sala de Supervisión Regulatoria que, en relación con el expediente de referencia, se resuelva lo siguiente:

RESUELVE

PRIMERO.- La solicitud de Digi Spain Telecom, S.L., de introducir en su red una locución informativa previa a la de los asignatarios de los números 11833, 11834, 11865, 11866, 11875, 11881, 11891, 11895 y 11898, es garantista con los derechos de los usuarios finales y acorde a lo indicado en la Resolución de 3 de abril de 2019, y podrá insertarse en los términos descritos en el Fundamento Material de Derecho Segundo de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Digi Spain Telecom, S.L. podrá aplicar dicha locución informativa previa a las llamadas dirigidas a toda la numeración 118AB abierta en su red.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a Digi Spain Telecom, S.L. y a los operadores asignatarios de numeración 118AB abiertos en su red, haciéndoles saber a los interesados que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.