

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO INTERPUESTO POR TELÉFONO 24 HORAS DE ATENCIÓN AL CLIENTE, S.L. CONTRA DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A., POR EL CAMBIO DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y LA RETENCIÓN DE PAGOS EN CONTRA DE LO DISPUESTO EN SU CONTRATO

(CFT/DTSA/181/22)

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 29 de junio de 2023

De acuerdo con la función establecida en el artículo 6.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

TABLA DE CONTENIDO

I	ANTECEDENTES DE HECHO	3
	Primero. Escrito de interposición de conflicto por T24H	3
	Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información a los interesados	3
	Tercero. Incorporación de información al expediente	4
	Cuarto. Escritos de contestación al requerimiento de T24H y Dialoga	4
	Quinto. Segundo requerimiento de información a Dialoga	4
	Sexto. Declaraciones de confidencialidad	5
	Séptimo. Solicitud de acceso de T24H	5
	Octavo. Escrito de alegaciones de T24H	5
	Noveno. Solicitud de acceso de T24H	5
	Décimo. Nuevo escrito de alegaciones de T24H	5
	Undécimo. Declaración de confidencialidad	6
	Duodécimo. Solicitud de acceso de T24H	6
	Décimo tercero. Trámite de audiencia	6
	Décimo cuarto. Escritos de alegaciones de los interesados	6
	Décimo quinto. Declaraciones de confidencialidad	6
	Décimo sexto. Informe de la Sala de Competencia	6
II	FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES	7
	Primero. Objeto del procedimiento	7
	Segundo. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	7
III	FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	8
	Primero. Sobre la relación contractual existente entre T24H y Dialoga	8
	Segundo. Sobre la retención de pagos realizada por Dialoga a T24H entre abril y junio de 2022	9
	1. Posición de T24H	9
	2. Posición de Dialoga	11
	3. Análisis y valoración	12
	Tercero. Sobre el cambio de las condiciones económicas por Dialoga	15
	1. Posición de T24H	15
	2. Posición de Dialoga	15
	3. Análisis y valoración	17
	Cuarto. Otras cuestiones planteadas por T24H	19
	RESUELVE	19

I ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Escrito de interposición de conflicto por T24H

El 20 de mayo de 2022, Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. (T24H) presentó ante esta Comisión un escrito por el cual interponía un conflicto frente a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (Dialoga), en calidad de operador que le presta el servicio de soporte telefónico para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (SCTNA) a través del número 11828¹.

En concreto, T24H alega que en el mes de abril de 2022 Dialoga le bloqueó el acceso a la plataforma on-line (panel), donde se registra el tráfico de llamadas recibidas en su SCTNA, que es necesaria para poder facturar correctamente la remuneración que Dialoga debe pagarle. Además, esta operadora denuncia que Dialoga tampoco le pasó los informes de las llamadas cursadas, tal y como prevé el contrato, por lo que T24H no le pudo facturar correctamente, quedándose Dialoga con la retribución del mes de abril. Finalmente, T24H también manifiesta y acredita que, mediante un correo electrónico de 13 de mayo de 2022, Dialoga le comunicó el cambio, retroactivo a 1 de mayo, del precio por el servicio que le presta, sin respetar el plazo de preaviso establecido en el contrato entre las partes para este tipo de cambios contractuales.

Por todo ello, T24H solicita a esta Comisión que *“obligue a DIALOGA a cesar en su conducta incumplidora procediendo inmediatamente a facilitar a T24H los informes previstos contractualmente y el acceso al panel en las condiciones en que T24H venía accediendo y a proceder al pago inmediato de la remuneración de T24H correspondiente al mes de abril 2022 junto con los intereses de demora correspondientes”*.

Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información a los interesados

Mediante sendos escritos de 10 de junio de 2022 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) comunicó a T24H y a Dialoga el acuerdo de inicio del presente procedimiento de conflicto, con arreglo a la normativa sectorial y a 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 de estos escritos se requirió a los dos operadores que aportaran determinada información adicional necesaria para comprobar los datos proporcionados por T24H y para la resolución del conflicto.

¹ Mediante Resolución del secretario de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de 12 de marzo de 2020, se asignó a T24H esta numeración 118AB (NUM/DTSA/3084/20).

Tercero. Incorporación de información al expediente

El 14 de junio de 2022, T24H presentó ante esta Comisión un escrito en el que solicita la cancelación de la asignación que previamente se le había efectuado del número 11828, debido a la imposibilidad de seguir explotando esta numeración, *“como consecuencia de la apropiación ilícita por parte de DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.L. (“DIALOGA”) de todas las cantidades devengadas por la prestación del servicio de consulta telefónica de números de abonados desde el mes de abril, (...)”*.

El 16 de junio de 2022 esta Comisión procedió a cancelar la asignación de la numeración corta 11828 a T24H (NUM/DTSA/3193/22). Esta empresa sigue inscrita como operador en el Registro de Operadores de esta Comisión, para la prestación del SCTNA y el servicio telefónico fijo para la terminación de llamadas.

El 20 de junio de 2022 la DTSA comunicó a ambas partes interesadas en este procedimiento la incorporación al expediente del referido escrito de T24H de 14 de junio.

Cuarto. Escritos de contestación al requerimiento de T24H y Dialoga

El 24 de junio y el 7 de julio de 2022 T24H y Dialoga, respectivamente, presentaron sus escritos de contestación a los requerimientos de información realizados por la DTSA el 10 de junio de 2022, aportando los datos y documentos solicitados, así como otros adicionales.

En su escrito, Dialoga justifica la conducta denunciada por T24H en la existencia de presuntos tráficos irregulares con destino tanto a la numeración 11828 como a otras numeraciones 118AB, comunicados por algunos operadores de origen.

Quinto. Segundo requerimiento de información a Dialoga

El 29 de julio de 2022, se formuló a Dialoga un nuevo requerimiento de información con el fin de que acreditase algunas de las alegaciones presentadas en su escrito de 7 de julio de 2022. El 7 de septiembre de 2022 Dialoga contestó parcialmente a dicho requerimiento -ya que no aportó todos los datos requeridos-.

En este escrito Dialoga centra la justificación sobre el cambio de precios denunciados por T24H en la bajada del precio de interconexión que a su vez le ha comunicado Vodafone, tras solicitarle Dialoga la apertura en su red fija y móvil de nuevas numeraciones 118AB, distintas al 11828.

Sexto. Declaraciones de confidencialidad

Mediante sendos escritos de 14 de septiembre de 2022, la DTSA declaró la confidencialidad de algunos de los datos aportados por T24H y Dialoga, en los escritos presentados el 20 de mayo, 24 de junio, 7 de julio y 7 de septiembre de 2022 y de la documentación adjunta a estos.

Séptimo. Solicitud de acceso de T24H

El 12 de septiembre de 2022 T24H solicitó a esta Comisión el acceso y copia de la documentación que obrase en el expediente administrativo de referencia. Mediante escrito de 20 de septiembre de 2022 se dio traslado a T24H de la copia de todos los documentos hasta el momento incorporados y foliados en el expediente, así como un listado de estos.

Octavo. Escrito de alegaciones de T24H

El 23 de septiembre de 2022 T24H presentó un escrito de alegaciones en el que manifiesta que la conducta de Dialoga no está justificada en ninguno de los motivos que señala en sus escritos de 7 de julio y 7 de septiembre de 2022, por lo que solicita que:

1. Se requiera a Dialoga el abono de los importes adeudados a T24H por los meses de abril, mayo y junio de 2022, así como del fondo de garantía constituido todos los meses para el caso de eventuales impagos, y que
2. Le informe del importe retenido en mayo por parte de Telefónica Móviles España, S.A.U. (TME), por presuntos tráficos irregulares.

Noveno. Solicitud de acceso de T24H

El 10 de octubre de 2022 T24H solicitó de nuevo a esta Comisión el acceso y copia de la documentación que obrase en el expediente administrativo de referencia. Mediante escrito de 13 de octubre de 2022 se dio traslado a T24H de la copia de todos los documentos incorporados al expediente con posterioridad a su anterior acceso, así como un listado de estos.

Décimo. Nuevo escrito de alegaciones de T24H

El 18 de octubre de 2022 T24H presentó un escrito por el que solicita que se requiera a (i) Super Ads Solutions, S.L. e Islagroup Interactive, S.L.U. para que manifiesten si Dialoga les ha retenido cantidades que le hayan sido abonadas por los operadores de acceso y si les ha modificado unilateralmente el acuerdo general de interconexión (AGI) que tienen suscrito con dicha empresa, y a (ii) Dialoga, para que indique las empresas a las que presta el servicio soporte y si les han retenido cantidades abonadas por otros operadores de acceso.

Undécimo. Declaración de confidencialidad

Mediante escrito de 9 de noviembre de 2022 se declaró la confidencialidad de algunos de los datos aportados por T24H en su escrito de 23 de septiembre de 2022

Duodécimo. Solicitud de acceso de T24H

El 3 de febrero de 2023 T24H solicitó por tercera vez a esta Comisión tener acceso a la documentación que obrase en el expediente administrativo de referencia y obtener copia de esta. Mediante escrito de 7 de febrero de 2023 se dio traslado a T24H de la copia de todos los documentos incorporados al expediente con posterioridad a su anterior acceso, así como un listado de estos.

Décimo tercero. Trámite de audiencia

El 17 de mayo de 2023, de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se comunicó a los interesados en el presente procedimiento el informe de la DTSA, emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el plazo de 10 días para que pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Décimo cuarto. Escritos de alegaciones de los interesados

Mediante escrito de 31 de mayo de 2023, T24H presentó escrito de alegaciones en el trámite de audiencia. Dialoga no ha presentado alegaciones en el trámite de audiencia, en el plazo de 10 días otorgados para ello².

Décimo quinto. Declaraciones de confidencialidad

Mediante escrito de 6 de junio de 2023, la DTSA declaró la confidencialidad de determinados datos aportados por T24H en su escrito de 31 de mayo de 2023.

Décimo sexto. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (Estatuto Orgánico de la CNMC), la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

² El 17 de mayo de 2023 esta Comisión puso a su disposición el informe de la DTSA. Sin embargo, su notificación fue rechazada de forma tácita tras haber transcurrido 10 días naturales sin acceder a su contenido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 43.2 de la LPAC. De acuerdo con lo establecido en el artículo 41.5 de dicha Ley, se da por efectuado el trámite de audiencia a Dialoga.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes fundamentos jurídicos procedimentales y materiales.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero. Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto resolver el conflicto de acceso interpuesto por T24H contra Dialoga, por la retención de pagos desde el mes de abril de 2022, en contra -según el solicitante- de lo dispuesto en el contrato firmado entre las partes, y por el cambio de las condiciones económicas contractuales a pagar a T24H por el tráfico hacia la numeración 11828.

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

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC, corresponde a este organismo *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre³, y su normativa de desarrollo”*.

Los artículos 28 y 100.2.j) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), otorgan a la CNMC la competencia para resolver los conflictos que se susciten entre operadores en relación con las obligaciones existentes en virtud de la presente ley y su normativa de desarrollo.

De forma adicional, 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.

Por su parte, el apartado octavo.2 de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo⁴ (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.

En consecuencia, de conformidad con los preceptos citados, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver el conflicto interpuesto por T24H contra Dialoga.

³ En la actualidad, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).

⁴ Orden por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

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

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Sobre la relación contractual existente entre T24H y Dialoga

T24H se encuentra inscrito en el Registro de operadores de comunicaciones electrónicas para la prestación del SCTNA y el servicio telefónico fijo para la terminación de llamadas, desde el 20 de febrero de 2020 (RO/DTSA/0035/20). A este respecto, T24H fue asignatario de la numeración 11828 hasta el 16 de junio de 2022 -ver Antecedente Tercero-.

Por otra parte, Dialoga consta inscrito en el Registro de operadores para, entre otras actividades, la prestación del servicio telefónico fijo y la prestación del SCTNA y de transmisión de datos mediante el SCTNA (mensajes cortos).

El 20 de marzo de 2020, T24H suscribió con Dialoga un contrato por el que esta última le venía prestando el servicio soporte a su SCTNA, incluyendo el servicio de acceso y de tránsito de llamadas al 11828⁵. No obstante, T24H resolvió este contrato el 13 de junio de 2022. El 14 de junio de 2022, T24H presentó solicitud de cancelación de la asignación del número 11828, “*como consecuencia de la dolosa actuación de DIALOGA*”, tal y como explicó esta operadora en sus escritos de 24 de junio y 23 de septiembre de 2022.

Del análisis de este contrato se observa que la cláusula 1, relativa al objeto del contrato, establecía que **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**

Los puntos dos y tres de la cláusula segunda disponían que **[CONFIDENCIAL TERCEROS]** (subrayado nuestro)

⁵ Este contrato ha sido aportado tanto por T24H como por Dialoga en sus escritos de 20 de mayo, 24 de junio y 7 de julio de 2022, respectivamente.

Si atendemos a lo dispuesto en la cláusula cuarta, relativa a las “*Condiciones de Pago*”, esta disponía que Dialoga abonaría a T24H la remuneración indicada en el Anexo 1. En concreto, se indicaba que **[CONFIDENCIAL TERCEROS**

FIN CONFIDENCIAL].

Respecto a las condiciones económicas que tenían pactadas estos dos operadores, T24H y Dialoga han aportado el Anexo 1 de su contrato, en el que constan los precios, a través de sus escritos de contestación a los requerimientos de información de 24 de junio y 7 de julio de 2022⁶:

[CONFIDENCIAL TERCEROS

[FIN CONFIDENCIAL]

Respecto a las causas que podían provocar la modificación del contrato, la cláusula octava disponía que **[CONFIDENCIAL TERCEROS**

[FIN CONFIDENCIAL]

Segundo. Sobre la retención de pagos realizada por Dialoga a T24H entre abril y junio de 2022

1. Posición de T24H

En sus escritos de 20 de mayo, 24 de junio y 23 de septiembre de 2022, T24H alega y acredita que, en el mes de abril de 2022, Dialoga “*ha bloqueado el acceso de T24H al panel on-line de registro del tráfico de la numeración 11828 y no está comunicando los datos de dicho tráfico de ninguna otra forma*”, incumpliendo el contrato entre ambos e impidiendo “*que T24H emita la factura del mes de abril y de los meses siguientes a DIALOGA para cobrar los ingresos generados por el tráfico de la numeración 11828 y que DIALOGA sí ha recibido de la cadena de operadores de interconexión*”. (negrita de T24H)

En concreto, T24H manifiesta que Dialoga se ha apropiado indebidamente “*de la remuneración de T24H generada por el servicio prestado a través del 11828*” durante los meses de “*abril, mayo y junio de 2022, forzando con ello a T24H a solicitar el 14 de junio de 2022 la cancelación de la asignación del número al no poder continuar con su explotación ante la falta absoluta de ingresos*”. (negrita de T24H)

⁶ Se observa que sendos anexos fueron firmados en fechas distintas: el anexo aportado por T24H es de 25 de febrero de 2020 y el aportado por Dialoga es de 30 de marzo de 2020. No obstante, las condiciones económicas pactadas en ambos anexos fueron las mismas.

Además, esta operadora alega que el 27 de mayo de 2022, casi dos meses después de que Dialoga le retuviera las remuneraciones mencionadas, dicha operadora le comunicó por correo electrónico que Telefónica Móviles de España (TME) le había informado (26 de mayo de 2022) que *“supuestamente había detectado tráfico irregular con fines fraudulentos en el 11828 y que procedería a bloquear la interconexión al 11828 en la red de TME y a retener los pagos derivados del supuesto tráfico irregular cuyo detalle se pondría a disposición de DIALOGA a la mayor brevedad”*.

El 9 de junio de 2022, Dialoga le volvió a enviar a T24H otro correo electrónico, en el que de nuevo indicaba *“que se habría visto “obligada a suspender temporalmente la remisión de información a determinados titulares de numeración 11828” “al estar analizando las consecuencias que se derivan de la suspensión de la interconexión y retención de importes por parte de Telefónica de España y de Telefónica Móviles de España”*.

Para T24H *“la cronología de los hechos deja en evidencia la falsedad de las alegaciones de DIALOGA”*. Esta operadora considera que la retención practicada por TME no justifica el bloqueo del acceso a la plataforma on-line y el impago de la totalidad del tráfico recibido desde el 1 de abril hasta junio de 2022⁷, debiendo tenerse en cuenta que Dialoga habría impagado a T24H las remuneraciones que le corresponden desde mucho tiempo antes de la mencionada comunicación de TME, y que esa operadora habría percibido los importes de otros operadores de acceso distintos a TME, de los que se ha apropiado indebidamente.

T24H está de acuerdo con que Dialoga le abone los importes recibidos de los operadores de acceso por los SCTNA prestados por el 11828 detrayendo *“los importes retenidos por TME, que deberán acreditarse a T24H”*; Dialoga no le ha aportado dicha información al restringirle el acceso al panel on-line de estadísticas, incumpliendo lo dispuesto en el punto dos de la cláusula cuarta del contrato. En este sentido, T24H alega que Dialoga no puede *“decidir unilateralmente retener cantidades, pues solo están habilitados a decidir tal retención los operadores expresamente habilitados de conformidad con los mecanismos previstos en el RD 381/2015⁸”*.

Además, T24H añade que, en caso de ser cierto lo comunicado por TME, Dialoga dispone de medios para cubrirse del riesgo de eventuales impagos por retenciones de los operadores de acceso, ya que conforme establecía el contrato (punto seis de la cláusula cuarta) esta operadora retenía mensualmente un importe

⁷ En su escrito de 31 de mayo de 2023 T24H alega que Dialoga le debe en total **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**.

⁸ Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

[**CONFIDENCIAL TERCEROS**] de la remuneración a abonar, en concepto de fondo de garantía. Además, el punto dos de la cláusula cuarta también preveía [**CONFIDENCIAL TERCEROS**] [**FIN CONFIDENCIAL**].

De hecho, T24H alega que Dialoga todavía le adeuda el importe de [**CONFIDENCIAL TERCEROS**] euros “*que en su momento retuvo como fondo de garantía*”.

T24H también indica que Dialoga le está tratando de forma discriminatoria con respecto a otros operadores y que ya no podrá continuar prestando servicios a través del número 11828, con lo que Dialoga está haciendo desaparecer a un competidor del mercado en el que ella misma también opera. T24H manifiesta que esta actuación de Dialoga introduce “*una importante inseguridad jurídica en las relaciones entre operadores*^[9]”. (negrita de T24H)

Finalmente, esta operadora acredita que “*ha requerido extrajudicialmente a DIAGLOGA tanto la reactivación del acceso al panel que registra el tráfico de las llamadas en las mismas condiciones que se venía haciendo, como la información necesaria para facturar la remuneración correspondiente a T24H por las llamadas recibidas en el 11828 durante el mes de abril, sin que DIALOGA haya procedido conforme a lo solicitado ni haya efectuado contestación alguna al requerimiento extrajudicial*”.

2. Posición de Dialoga

En su escrito de 7 de julio de 2022, Dialoga alega y acredita que el bloqueo a T24H del acceso a la plataforma on line de consulta de informes viene motivado por el hecho de que, el 26 de mayo de 2022, recibió una comunicación de TME informando de la suspensión de la interconexión y la retención de los pagos el día anterior (el 25 de mayo), con motivo de la detección de tráficos no permitidos que hacen un uso indebido de la numeración 11828 y tráficos irregulares con fines fraudulentos.

A este respecto, Dialoga recuerda que, el 8 de julio de 2020 -esto es, dos años antes-, Telefónica detectó tráfico irregular con fines fraudulentos hacia el 11828, por lo que esta última suspendió la interconexión y procedió a la correspondiente retención de los pagos en aquel momento.

Por estos dos sucesos, Dialoga alega que “*(...) no puede adjudicarse una responsabilidad por el cese de actividad y cancelación de la numeración a Dialoga*”

⁹ A este respecto, T24H se remite a lo indicado en la Resolución de 24 de marzo de 2013, por la que se procede a resolver el conflicto de interconexión presentado por Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) frente a Integración de Recursos Informáticos y Servicios, S.L. (RO 2010/788). En esta resolución se autorizó a Telefónica a desconectar la red de Integración de Recursos Informáticos y Servicios, debido al impago de los servicios de interconexión recibidos.

como se ha pretendido con la comunicación enviada a esta Comisión el 14 de junio de 2022 por T24H”.

Además, Dialoga manifiesta *“que la falta de remuneración a T24H se debe a la falta de seguridad que TME está generando por las últimas suspensiones por tráfico irregular con fines fraudulentos ejecutadas en los últimos meses”*. A este respecto, Dialoga señala que *“con fecha 17 de febrero de 2022, TME procedió a la suspensión de la interconexión para la numeración 11869 con su correspondiente retención en los pagos.*

Sin embargo, con posterioridad, con fecha 25 de mayo de 2022, Dialoga recibió una segunda comunicación desde TME informando que se había producido un error en los cálculos de los importes a retener desde TME para las llamadas cursadas hacia 11869.

Enfatizamos que esta comunicación se recibió después de tener los importes retenidos durante más de tres meses”.

3. Análisis y valoración

En primer lugar, es de interés poner de manifiesto que, tal y como indica T24H, la retención de pagos realizada por Dialoga a dicha operadora, así como el bloqueo a la plataforma on line para la obtención de los informes de detalle de las llamadas recibidas en el número 11828, se realizó en el mes de abril de 2022, esto es, casi dos meses antes de que Dialoga recibiera la comunicación de retención de pagos y de suspensión de la interconexión hacia el 11828 por parte de TME, por la detección de tráfico irregular del 25 de mayo de 2022. Esto es, la posible retención de pagos de TME por las llamadas recibidas en el 11828 hace referencia a los tráficos de un solo día y con origen en un solo operador de acceso. Sin embargo, durante los meses de abril y mayo de 2022, el SCTNA prestado por T24H a través del 11828 ha estado recibiendo más tráfico de otros operadores, según se desprende del detalle de llamadas recibidas en el 11828 aportado por Dialoga junto con su escrito de 7 de julio de 2022.

En segundo lugar, los tráficos irregulares comunicados por TME en el mes de febrero de 2022 a los que se refiere Dialoga en sus alegaciones estaban relacionados con la numeración 11869, asignada al operador Super Ads Solutions, S.L., y no con el 11828 sobre el que T24H prestaba sus servicios. Por ello, no está fundada la retención de los pagos a T24H en la supuesta existencia de tráficos irregulares comunicados por TME sobre otra numeración.

Además, Dialoga no ha probado a T24H la retención efectiva de los pagos por parte de TME, por la supuesta existencia de tráficos irregulares el 25 de mayo de 2022, como establece el contrato. Por otra parte, en caso de haberse producido dicha

retención de pagos, conforme establece el contrato firmado con T24H, Dialoga disponía de los fondos de garantía que todos los meses constituía T24H, mediante la retención de parte de los pagos que Dialoga debía realizar a T24H, precisamente para hacer frente a los posibles impagos que los operadores de acceso le comunicasen.

Por último, Dialoga fundamenta también su decisión de retener pagos a T24H en la idea de que esperaba recibir más tráfico irregular de otros operadores como Vodafone España, S.A.U, Orange Espagne, S.A.U., Xfera Móviles, S.A.U. o Xtra Telecom, S.A. Sin embargo, esta alegación no ha sido acreditada, tras habersele solicitado que lo justificara mediante un requerimiento de fecha 29 de julio de 2022.

Por lo que se concluye que Dialoga habría retenido sin causa justificada los ingresos generados por T24H durante los meses de abril, mayo y parte de junio de 2022.

Tampoco Dialoga habría acreditado los motivos por los que dejó a T24H sin acceso a la plataforma on line, donde se registra el tráfico de llamadas recibidas en su SCTNA. Finalmente, a partir de la información aportada por las partes en el conflicto, Dialoga también habría retenido indebidamente el importe de los fondos de garantía que durante los meses de noviembre de 2021 y hasta abril de 2022 T24H habría constituido, sin que pasados 6 meses desde su retención inicial hayan sido devueltos dichos importes a esta operadora, conforme establece el punto seis de la cláusula cuarta del contrato.

En consecuencia, se concluye que T24H tiene derecho a reclamar a Dialoga, a partir del día siguiente a la efectiva notificación a ambas operadoras de la Resolución que ponga fin a este procedimiento, que le proporcione el detalle de los tráficos que hubiera recibido la numeración 11828 entre el 1 de abril y el 13 de junio de 2022 (fecha en la que T24H rescindió el contrato firmado con Dialoga), y que le acredite la efectiva retención de pagos efectuada por TME por el tráfico recibido en el número 11828 el día 25 de mayo de 2022.

Se reconoce a T24H el derecho a reclamar a Dialoga el pago del resto del tráfico recibido en el número 11828 entre el 1 de abril y el 13 de junio de 2022, conforme a las condiciones económicas establecidas en el acuerdo firmado entre ambas operadoras (ver Fundamento siguiente). Además, T24H podrá requerir a Dialoga por la misma vía los importes de los fondos de garantía constituidos entre noviembre de 2021 y abril de 2022, que a fecha de esta Resolución no hayan sido devueltos por parte de Dialoga a T24H, conforme se establecía en su contrato.

A este respecto, T24H alega en su escrito de 31 de mayo de 2023 que la CNMC *“debe imponer además la obligación de pago de DIALOGA desde que se dicte la*

Resolución, sin necesidad de acudir a la vía judicial”, tal y como se ha pronunciado en el pasado en otros conflictos de interconexión.

T24H cita como ejemplos tres conflictos de interconexión en materia de impagos de tráficos irregulares, resueltos entre los años 2015 y 2016¹⁰, en los que alega que la CNMC habría resuelto sobre las obligaciones de pago de los operadores. También menciona en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (TS) no. 454/2022, de 19 de abril de 2022, que desestimó el recurso interpuesto por TME contra la sentencia de la Audiencia Nacional no. 633/2017, de 24 de julio de 2020, que desestimó el recurso interpuesto por esta operadora contra la Resolución de la CNMC, de 4 de mayo de 2017, que puso fin al conflicto de interconexión interpuesto por BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A.U. contra TME por los precios de originación para llamadas gratuitas¹¹.

Cabe indicar que en ninguna de las resoluciones que pusieron fin a los conflictos citados por T24H esta Comisión resolvió obligar a un operador al pago de las cantidades económicas reconocidas en favor de otro operador, sino que se reconoció el derecho de pago o cobro o se determinaron los precios de originación mayorista, como ocurrió en la citada Resolución de 4 de mayo de 2017.

Ello porque esta Comisión no dispone de competencias para imponer el pago de las cantidades debidas por un operador, en virtud de lo dispuesto en una oferta de referencia o en un acuerdo de acceso o interconexión, al tratarse de una cuestión patrimonial. Así lo entiende la jurisprudencia del TS¹² que ha señalado a este organismo que *“determinados aspectos de las relaciones entre operadores, aun siendo elementos de los acuerdos exigidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (actualmente CNMC), tienen una naturaleza patrimonial y escapan a sus facultades de control. (...) En suma, una controversia civil que no pone en cuestión las obligaciones respectivas en materia de interconexión”*.

Por consiguiente, esta Comisión no está habilitada para ordenar el pago efectivo de las cantidades debidas por Dialoga en favor de T24H que se reconocen en esta Resolución, tal y como solicita esta última operadora, puesto que no es posible determinar que la conducta de Dialoga analizada en este procedimiento, sobre la retención de las facturaciones debidas a T24H, exceda de la relación contractual, en materia de acceso e interconexión, que mantenían ambos operadores.

¹⁰ [CFT/DTSA/506/15](#), [CFT/DTSA/1112/14](#) y [CFT/DTSA/847/14](#)

¹¹ [CFT/DTSA/013/16](#)

¹² Como ejemplo, baste citar las sentencias de 10 de noviembre de 2016 y 23 de marzo de 2017 (recursos 229/2014 y 2420/2014).

Tercero. Sobre el cambio de las condiciones económicas por Dialoga

1. Posición de T24H

En sus escritos de 20 de mayo y 24 de junio de 2022, T24H alega y acredita que el 13 de mayo de 2022 Dialoga le envió un correo electrónico por el que le comunicaba un cambio unilateral de los precios del contrato, de aplicación a partir del 1 de mayo, es decir, con carácter retroactivo, a lo que T24H respondió mostrando su desacuerdo, al no atender dicha modificación a lo dispuesto en el acuerdo.

T24H alega que “[s]egún la *Cláusula transcrita* (cláusula octava -ver su contenido en el Fundamento Jurídico Material Primero-) *para poder modificar las condiciones DIALOGA debe acreditar* **[CONFIDENCIAL TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL]**.”

En su escrito de 23 de septiembre de 2022, T24H alega que, en el escrito de 7 de septiembre, Dialoga trata de justificar el cambio unilateral de las tarifas a T24H en el hecho de que Vodafone le habría bajado unilateralmente el precio por minuto que le paga, por el tráfico con origen fijo y móvil de clientes de Vodafone hacia numeraciones 118AB, tanto de Dialoga como de sus operadores aparaguados. Asimismo, Vodafone le habría advertido que, si no aceptaba dicha reducción de precios, se procederían a abrir los números en tránsito por Telefónica.

T24H alega que, según señala Dialoga en dicho escrito, esta operadora “*habría acordado con VODAFONE unas tarifas mediante Adenda de 14 de mayo de 2020, que (...) luego le serían modificadas por VODAFONE para otras numeraciones 118AB*”. Pues bien, T24H considera que “*nuevamente la cronología de los acontecimientos demuestra que la pretendida justificación de DIALOGA al cambio de tarifas aplicables al 11828 no se sostiene*”. Además, T24H señala que “*las modificaciones realizadas por VODAFONE respecto de las tarifas a aplicar a DIALOGA se refieren a otros números y no al 11828*”.

Esta operadora también sostiene que ni en el email remitido por Dialoga, el 13 de mayo de 2022, modificando las tarifas, ni en el enviado posteriormente el 1 de junio de 2022, para reiterarle el cambio de las tarifas, Dialoga justificó el cambio de tarifas a T24H por los motivos que ahora pretende, relacionados con el cambio de los precios mayoristas por parte de Vodafone.

Además, T24H manifiesta que Dialoga pretende cobrarle conceptos nuevos, que difícilmente se pueden explicar por un cambio de tarifas mayoristas.

2. Posición de Dialoga

En su escrito de 7 de julio de 2022 Dialoga alegó y acreditó que, aparte de la comunicación de cambio de tarifas enviada a T24H el 13 de mayo de 2022, el 1 de

junio del mismo año “se remitió de nuevo una comunicación de cambio de condiciones económicas a T24H señalando como fecha de efecto el día 1 de julio de 2022. Así, Dialoga ha respetado el mes de preaviso en el cambio de las condiciones contractuales¹³”.

Dialoga también alegó en dicho escrito que la modificación contractual comunicada a T24H “no ha sido arbitraria o dirigida, en tanto se ha enviado a los siguientes operadores -aporta una tabla con el nombre de los operadores y sus números 118AB- a los que Dialoga prestaba el servicio-soporte de los SCTNA en su momento”.

Por ello, esta operadora sostiene que “los operadores con los que Dialoga mantiene un servicio-soporte de SCTNA no han sido discriminados de alguna manera ya que las condiciones económicas que se han modificado vienen motivadas por el cambio de las condiciones mayoristas que los operadores interconectados con Dialoga vienen realizando últimamente”.

En concreto, Dialoga alega que Vodafone ha estado aplicando injustificada y arbitrariamente unos precios mayoristas distintos a los acordados para la apertura en interconexión de diversas numeraciones 118AB y que se ha visto forzada a aceptar una reducción del precio de **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA]** céntimos por minuto, debido a la amenaza de que, si no aceptaba dicha reducción de precios, Vodafone procedería a abrir los números en tránsito por Telefónica.

A este respecto, en su escrito de 7 de septiembre de 2022, Dialoga alega que, con fecha 14 de mayo de 2020, Dialoga y Vodafone firmaron una adenda al AGI suscrito en fecha 18 de septiembre de 2019, en la que se establecían las condiciones económicas para el “tráfico saliente con origen cliente de Vodafone a servicios SCTNA de Dialoga o de sus aparaguados”.

Sin embargo, esta operadora añade que, a partir de finales de junio de 2020 Vodafone comenzó a aplicarle las citadas disminuciones del precio pactado un mes antes, para las nuevas numeraciones 118AB sobre las que Dialoga le pedía su apertura en su red. Dialoga alega que Vodafone justificaba dicha disminución del precio porque consideraba que (i) “no es lo mismo el servicio de interconexión para la terminación en los servicios propios de cada operador, que el servicio de tránsito hacia la numeración de terceros operadores como es el caso”, y (ii) los precios

¹³ Dialoga se remite al plazo previsto en el artículo 9.3 de la Carta de derechos del usuario de servicios de comunicaciones electrónicas, aprobado por el Real decreto 899/2009, de 22 de mayo, obviando que T24H no era un usuario final, sino un operador con el que tenía pactado un contrato mayorista y en el que el plazo del mes para comunicar con antelación el cambio de tarifas venía establecido en la cláusula octava (ver últimos párrafos del Fundamento Jurídico Material Primero).

pactados en la adenda no eran aplicables sobre las nuevas aperturas de numeración 118AB.

Dialoga alega que tuvo que asumir “*que la tarifa de [CONFIDENCIAL TODOS] se prolongaría a lo largo del tiempo y que Vodafone no tenía intención de corregir y retrotraerse a la anterior tarifa de [CONFIDENCIAL TODOS]*”, y “*modificó las condiciones económicas a los operadores de terminación 118AB con los que estaba interconectado*”.

3. Análisis y valoración

Tras analizar las alegaciones y los correos intercambiados entre Dialoga y T24H, en relación con el cambio de las condiciones económicas existentes, y, en particular los enviados el 13 de mayo y 1 de junio de 2022, se observa lo siguiente:

1. La aplicación retroactiva a 1 de mayo de los nuevos precios comunicados por Dialoga el 13 de mayo de 2022¹⁴ era contraria a lo dispuesto en su contrato (cláusula octava), ya que dicho cambio debía haberse notificado con un mes de antelación a su aplicación.

Atendiendo a lo dispuesto en la citada cláusula octava, Dialoga solo podía motivar el cambio de dichas condiciones contractuales **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**. Sin embargo, en dicho correo Dialoga no aportaba ninguna justificación sobre su propuesta de nuevos precios a aplicar a T24H.

2. El correo enviado el 1 de junio de 2022 sí respetaba el plazo de un mes que disponía la cláusula octava del contrato, ya que preveía la aplicación de los nuevos precios a partir del 1 de julio. En dicha comunicación Dialoga proponía bajar aún más el importe del precio a pagar por minuto transitado al 11828, **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**. No obstante, tampoco en este caso la empresa aportó justificación alguna de cuáles eran los motivos de dicha bajada de precios y de la imposición de una **[CONFIDENCIAL TERCEROS]**.
3. Si bien en un principio Dialoga justificó el cambio de los precios a T24H y a esta Comisión en la existencia de tráficos irregulares, Dialoga ha justificado posteriormente el aumento de las tarifas a los 118AB en el cambio de los precios de acceso y tránsito que le viene realizando Vodafone desde junio de 2020, como consecuencia de la apertura de más numeraciones 118AB en su red con (**[CONFIDENCIAL TODOS]**).

¹⁴ **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**.

4. A pesar de lo indicado en los puntos anteriores, ninguna de las dos modificaciones contractuales en materia de precios comunicadas por Dialoga en sus correos de 13 de mayo y 1 de junio son aplicables a T24H, ya que esta operadora dejó de prestar servicios a través del número 11828 el 13 de junio de 2022, fecha en la que T24H resolvió el contrato con Dialoga -la empresa solicitó la cancelación a esta Comisión de la asignación de dicha numeración el 14 de junio de 2022-.

Así es, la primera comunicación de cambio de tarifas no fue acorde con el acuerdo firmado entre ambos operadores y se entiende que esta fue sustituida por la segunda comunicación efectuada por Dialoga el 1 de junio de 2022. No obstante, el contrato fue resuelto antes de la aplicabilidad de las nuevas condiciones económicas comunicadas (a partir del 1 de julio de 2022).

Por tanto, conforme se ha indicado en el anterior Fundamento Jurídico Material, T24H tiene derecho a reclamar a Dialoga el pago de los tráficos recibidos en la numeración 11828 entre el 1 de abril y el 13 de junio de 2022, a los precios pactados en el contrato, según la adenda firmada en el año 2020.

5. Dialoga ha reconocido que ha enviado la comunicación de cambio de los precios a treinta y un (31) prestadores de SCTNA.

A este respecto, esta Comisión ha tenido conocimiento de tres operadores (T24H, Super Ads Solutions, S.L. y Trato Directo Europa, S.L.) que han solicitado la cancelación de la asignación de su numeración 118AB, como consecuencia de los nuevos precios fijados por Dialoga, tal y como estos dos operadores alegaron en sus solicitudes de baja de la numeración.

En consecuencia, no es posible concluir que Dialoga haya tratado de forma discriminatoria a T24H.

Finalmente, se considera conveniente recordar que el mercado de servicios soporte y tránsito a numeraciones 118AB no se encuentra regulado, pudiendo los operadores como Dialoga negociar y acordar las tarifas que considere oportunas con los prestadores de SCTNA que aparagüe. Como ya se ha señalado, el contrato entre Dialoga y T24H fue resuelto por esta última antes de que fueran aplicables los precios comunicados correctamente por Dialoga, con un mes de antelación, esto es, el 1 de junio de 2022. Por consiguiente, no procede analizar la proporcionalidad de los precios señalados por Dialoga en dicha comunicación.

Cuarto. Otras cuestiones planteadas por T24H

T24H solicita en sus escritos de 18 de octubre de 2022 y 31 de mayo de 2023 que se requiera a dos prestadores de SCTNA para que manifiesten si Dialoga les ha retenido cantidades que le hayan sido abonadas por los operadores de acceso e indiquen las razones por las que han solicitado la cancelación de la asignación de su numeración 118AB.

No es objeto de este procedimiento la retención de pagos que haya podido realizar Dialoga a otras operadoras 118AB a las que prestaba el servicio soporte, ni averiguar las razones que les haya llevado a cancelar la asignación de su numeración 118AB, por lo que no procede resolver sobre esta solicitud en el marco de este expediente.

Por todo lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Estimar la solicitud de Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. Se reconoce el derecho de esta operadora a reclamar a Dialoga Servicios Interactivos, S.A., el pago de las cantidades debidas por los tráficos terminados en la numeración 11828 durante los meses de abril, mayo y junio de 2022, así como el importe acumulado en el fondo de garantía que no haya sido devuelto, en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico Material Segundo.

SEGUNDO.- El día siguiente a la notificación de esta Resolución Dialoga deberá poner a disposición de Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. el detalle de los tráficos que hubiera recibido la numeración 11828 durante los meses de abril, mayo y junio de 2022, para que Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. pueda calcular correctamente las facturas cuyo pago podrá reclamar a Dialoga, conforme se establece en el anterior Resuelve.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, Teléfono 24 Horas de Atención al Cliente, S.L. y Dialoga Servicios Interactivos, S.A., haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.