

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SNC/DTSA/129/22 INCOADO A LAS ENTIDADES DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A., OPERADORA DE TELECOMUNICACIONES OPERA, S.L., INCOTEL SERVICIOS AVANZADOS, S.L. E INTERNET GLOBAL BUSINESS, S.L. POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE 7 DE MAYO DE 2015 DE APROBACIÓN DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE PORTABILIDAD FIJA

(SNC/DTSA/129/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 13 de julio de 2023

Vista la Propuesta de resolución de la instructora, junto con las alegaciones presentadas y el resto de las actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada y en virtud de la función establecida en el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), ha dictado la presente resolución:

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
PRIMERO. - Expediente IFP/DTSA/030/21	3
SEGUNDO.- Conflicto de portabilidad CFT/DTSA/091/21	3
TERCERO.- Acuerdo de incoación	3
CUARTO.- Instrucción del procedimiento	4
QUINTO. - Propuesta de resolución y trámite de audiencia	5
SEXTO. - Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución	6
SEPTIMO.- Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción	6
II. HECHOS PROBADOS	7
PRIMERO.- Dialoga y Opera obstaculizaron la portabilidad de un cliente empresarial, titular de diecinueve (19) números de red inteligente 902, desde mayo de 2019 hasta marzo-junio de 2022	7
SEGUNDO.- Dialoga, Incotel e IGB retrasaron la portabilidad de veinticinco (25) números geográficos en marzo y abril de 2021	11
TERCERO.- Dialoga retrasó la portabilidad de un número de red inteligente 900 en mayo de 2021	13
CUARTO.- Incotel retrasó la portabilidad de dos clientes empresariales, en los meses de abril y mayo de 2021	14
III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES	16
PRIMERO.- Habilitación competencial de la CNMC	16
SEGUNDO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador	18
IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES	19
PRIMERO.- Tipificación de los Hechos probados	19
A. Régimen jurídico aplicable a la conservación de los números telefónicos de los abonados.....	19
B. Tipificación de los Hechos Probados	21
SEGUNDO.- Culpabilidad en la comisión de la infracción	24
TERCERO.- Terminación del procedimiento y reducción de la sanción	25
RESUELVE	26

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Expediente IFP/DTSA/030/21

Con fecha 20 de septiembre de 2021, Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) denunció ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (Dialoga), Incotel Servicios Avanzados, S.L. (Incotel) e Internet Global Business, S.L. (IGB) por dilatar u obstaculizar, como operadores donantes, la portabilidad de cinco (5) clientes empresariales¹, entre los días 1 de marzo y 1 de julio de 2021 (folios 312 a 723).

SEGUNDO.- Conflicto de portabilidad CFT/DTSA/091/21

El 12 de mayo de 2022, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resolvió el conflicto de portabilidad planteado por Orange Espagne, S.A. Unipersonal (Orange) contra Dialoga y Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L. (Opera) por la denegación de estos operadores, en su rol de operadores donantes, de las portabilidades de diecinueve (19) números de red inteligente 902 pertenecientes al cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** (folios 27 a 311).

En dicho procedimiento se constató que Dialoga y Opera habían obstaculizado la portabilidad a favor de Orange de diecinueve (19) números de red inteligente 902 pertenecientes al mismo cliente empresarial. Es por ello que en su parte dispositiva la Resolución de esta Comisión estimaba la solicitud de Orange y conminaba a Dialoga a garantizar, en su rol de operador donante, el ejercicio del derecho del abonado del servicio telefónico fijo disponible al público al cambio de operador con conservación de la numeración a Orange en el plazo máximo de un día hábil a partir del día siguiente al del lanzamiento de las solicitudes de portabilidad por parte de este último operador.

TERCERO.- Acuerdo de incoación

Por acuerdo de fecha 28 de julio de 2022, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra Dialoga, Opera, Incotel e IGB, como presuntos responsables directos de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 76.12 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014), consistente en el incumplimiento de la Resolución de 7 de mayo de 2015, de modificación de la Especificación Técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de servicios de tarifas

¹ **[CONFIDENCIAL PARA TERCEROS AJENOS AL EXPEDIENTE].**

especiales y de numeración personal en caso de cambio de operador² (ETPF) (folios 1 a 11).

En dicho acto se acordó también la incorporación de las actuaciones realizadas en los expedientes CFT/DTSA/091/21 e IFP/DTSA/030/21, así como su notificación a los interesados, y la comunicación y el traslado de las actuaciones de los citados expedientes a la instructora nombrada.

El 4 de agosto de 2022 se notificó telemáticamente la incoación del procedimiento a IGB (folios 24 a 26). Las notificaciones realizadas a Dialoga, Opera e Incotel fueron rechazadas al no acceder a su contenido (folios 17, 20 y 23), teniéndose por realizadas a fecha 15 de agosto de 2022.

Los interesados no formularon alegaciones al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador.

CUARTO.- Instrucción del procedimiento

4.1. El 5 de diciembre de 2022 la instructora, de oficio, dio traslado a Dialoga, Opera, Incotel e IGB de toda la documentación obrante en el expediente para que pudieran aducir las alegaciones que estimasen convenientes (folios 724 a 763). Dicho acto fue debidamente notificado a los cuatro operadores el mismo día. (folios 764 a 775).

4.2. Por ser necesario para el examen y mejor conocimiento de los hechos, mediante escrito de fecha 13 de diciembre de 2022, la instructora requirió a la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP) determinada información acerca de los procesos de portabilidad registrados respecto a la numeración denunciada e indicada en el Antecedente Primero (folios 776 a 777).

La AOP aportó la información requerida los días 27 de diciembre de 2022 y 31 de enero de 2023 (folios 781 a 792).

4.3. El 15 de febrero de 2023, la instructora incorporó al expediente copia de las (i) últimas cuentas anuales depositadas por los tres primeros operadores en el Registro Mercantil de Bizkaia, correspondientes al ejercicio 2019 y (ii) las últimas comunicaciones de Dialoga, Opera, Incotel e IGB de sus ingresos brutos de explotación para la liquidación de la Tasa General de Operadores (TGO), correspondientes al ejercicio 2021 (folios 793 a 981). Dicho acto fue notificado a Dialoga, Opera, Incotel e IGB (folios 982 a 989).

4.4. El día 17 de febrero de 2023, la instructora requirió a Dialoga, Opera, Incotel e IGB las cuentas anuales formuladas por el administrador único de la Sociedad

² Aprobada mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de fecha 7 de mayo de 2015 (POR/DTSA/2519/13). La citada especificación ha sido posteriormente modificada por Resoluciones de 28 de noviembre de 2019 (PORT/DTSA/002/16) y 19 de noviembre de 2020 (POR/DTSA/002/20).

y aprobadas por la Junta General de Accionistas correspondientes al ejercicio 2021, o en su caso, las relativas al ejercicio 2020 (folios 990 y 991).

Este acto fue debidamente notificado a los cuatro operadores, pero únicamente Dialoga accedió al contenido de la notificación electrónica recibida (folios 994 y 995). Las notificaciones realizadas a Opera, Incotel e IGB se consideran rechazadas en la medida en que estos operadores no accedieron a su contenido, teniéndose por realizadas a fecha 27 de febrero de 2023 (folios 993, 997 y 999).

Únicamente Dialoga ha contestado al requerimiento de información mediante escrito de 3 de marzo de 2023, en el que ha solicitado que no se fije la sanción atendiendo a las cuentas anuales de la empresa -sin aportar la documentación requerida- (folios 1003 a 1005).

4.5. El día 17 de febrero de 2023 la instructora declaró confidencial la información aportada por la AOP durante la instrucción del procedimiento (folios 1006 a 1008). Dicho acto fue debidamente notificado a Dialoga, Opera, Incotel e IGB (folios 1009 a 1016).

QUINTO. - Propuesta de resolución y trámite de audiencia

De conformidad con los artículos 82, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con fecha 18 de mayo de 2023 se notificó a Dialoga, Opera, Incotel e IGB (folios 345) la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador junto a una relación de los documentos obrantes en el procedimiento tramitado a fin de que, si a su derecho interesa, puedan obtener copia de los que estimen convenientes y se les otorgó un plazo de un mes para formular las alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes. Asimismo, se les informó, según lo previsto en el artículo 85 de la LPACAP, de la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad y de realizar el pago voluntario de la sanción propuesta.

En la propuesta de resolución el órgano instructor propone:

PRIMERO.- Que se declaren responsables directos a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. y Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L., de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 106.14 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el incumplimiento de la Resolución de 7 de mayo de 2015, de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de servicios de tarifas especiales y de numeración personal en caso de cambio de operador.

SEGUNDO.- Que se imponga a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. una sanción por importe de ciento setenta y cinco mil (175.000) euros, por la comisión de la anterior infracción muy grave.

TERCERO.- Que se imponga a Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L. una sanción por importe de ocho mil (8.000) euros, por la comisión de la anterior infracción muy grave.

CUARTO.- Que se declaren responsables directos a Dialoga Servicios Interactivos, S.A., Incotel Servicios Avanzados, S.L. e Internet Global Business, S.L. de la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 107.19 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, por el cumplimiento tardío y defectuoso de la Resolución de 7 de mayo de 2015, de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de servicios de tarifas especiales y de numeración personal en caso de cambio de operador.

QUINTO.- Que se imponga a Dialoga Servicios Interactivos, S.A. una sanción por importe de seis mil (6.000) euros, por la comisión de la anterior infracción grave.

SEXTO.- Que se imponga a Incotel Servicios Avanzados, S.L. una sanción por importe de seis mil (6.000) euros, por la comisión de la anterior infracción grave.

SÉPTIMO.- Que se imponga a Internet Global Business, S.L. una sanción por importe de mil (1.000) euros, por la comisión de la anterior infracción grave.

SEXTO. - Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución

Finalizada la instrucción del procedimiento, y en cumplimiento de lo previsto en los artículos 88.7 y 89 de la LPAC, con fecha 11 de mayo de 2023 la instructora ha remitido a la Secretaría General del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el expediente administrativo instruido para su resolución (folio 1128).

SEPTIMO.- Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción

Con fecha 23 de junio de 2023 los 4 operadores remitieron escritos por los que reconocen expresamente su responsabilidad en la comisión de las infracciones muy graves y graves en los términos de la propuesta de resolución y su voluntad de pagar anticipadamente las sanciones, por lo que solicitan la emisión de los correspondientes modelos de ingresos no tributarios acogiéndose de esta forma a los descuentos previstos en el artículo 85 de la LPAC (folios 1129 a 1141).

Con fecha 27 de junio de 2023 el Secretario del Consejo de la CNMC remitió cartas de pago Modelo de Ingresos no Tributarios (069) correspondientes a las multas propuestas reducidas en un 40% (folios 1142 a 1177).

Con fecha 3 de julio de 2022 han tenido entrada en el Registro electrónico de esta Comisión 4 escritos por el que los 4 operadores comunican haber realizado el pago de los importes de las sanciones propuestas reducidas en un 40%, en concreto las siguientes cantidades por operador:

- **Dialoga ha abonado 105.000 euros** por la infracción muy grave y **3.600 euros** por la infracción grave, total **108.600 euros**.
- **Opera ha abonado 4.800 euros** por la infracción muy grave.
- **Incotel ha abonado 3.600 euros** por la infracción grave.
- **IGB ha abonado 600 euros** por la infracción grave.

Asimismo, aportan los justificantes de los pagos realizados (folios 1178 a 1201).

II. HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente han quedado probados, a los efectos de este procedimiento, los siguientes hechos:

PRIMERO.- Dialoga y Opera obstaculizaron la portabilidad de un cliente empresarial, titular de diecinueve (19) números de red inteligente 902, desde mayo de 2019 hasta marzo-junio de 2022

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** solicitó, el día 20 de mayo de 2019, la portabilidad a Orange de sus diecinueve (19) números de red inteligente 902 **[CONFIDENCIAL]**.

Se adjunta, como Anexo 1 a la presente resolución, una tabla en formato Excel (Tabla 1) elaborada a partir de la información aportada por la AOP, que muestra los procesos de portabilidad registrados en la Entidad de Referencia (ER) para los mencionados números 902. En concreto:

1. Orange solicitó en la ER, como operador receptor, la portabilidad de los 19 números citados del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]**, los días 20 y 21 de mayo de 2021.
2. Dialoga actuó, como operador donante, en los procesos de portabilidad de 18 números y Opera actuó como operador donante del número **[CONFIDENCIAL]**.
3. Hasta su portabilidad a Orange, se cursaron entre 12 y 19 procesos de portabilidad por cada número en distintas fechas de 2019 a 2022³.
4. Dialoga y Opera denegaron los procesos de portabilidad principalmente por (ii) *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”* y, (ii) en menor medida, por *“otras causas acordadas por operadores”*. Estos operadores también han dejado expirar algunos procesos de portabilidad lanzados.
5. Los números se portaron a Orange en las siguientes fechas:
 - El 16 de septiembre de 2021 se portó el número **[CONFIDENCIAL]**, con fecha de ventana de cambio el 21 de septiembre.

³ Dialoga denegó (i) dieciocho procesos de portabilidad para los números **[CONFIDENCIAL]**, (ii) diecisiete procesos de portabilidad para el número **[CONFIDENCIAL]**, (iii) quince procesos de portabilidad para los números **[CONFIDENCIAL]** y (iv) once procesos de portabilidad para el número **[CONFIDENCIAL]**; a lo largo de 2019, 2020, 2021 y 2022. Opera denegó nueve procesos de portabilidad para el número **[CONFIDENCIAL]** en 2019, 2020 y 2021.

- El día 18 de marzo de 2022 se portaron 11 números: **[CONFIDENCIAL]**, con fecha de ventana de cambio el 21 de marzo.
- El 22 de marzo de 2022 se portaron tres números: **[CONFIDENCIAL]**, con fecha de ventana de cambio al día siguiente.
- El 15 de junio de 2022 se portaron cuatro números: **[CONFIDENCIAL]**, con fecha de ventana de cambio al día siguiente.

El proceso de portabilidad del cliente mencionado fue el objeto del conflicto tramitado por esta Comisión con núm. de referencia CFT/DTSA/091/21 (Antecedente Segundo), que se resolvió en fecha 22 de mayo de 2022. De hecho, los cuatro últimos números se portaron tras la Resolución de la CNMC - cuyo Resuelve Segundo conminaba a Dialoga a garantizar la portabilidad de dichos cuatro números-.

A continuación, se analizan los procesos de portabilidad tramitados según las causas de denegación empleadas por Dialoga y Opera:

Denegaciones por “Falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”

Según consta en el Anexo 1, Orange identificó en todos los procesos de portabilidad lanzados en la ER a **[CONFIDENCIAL]** como titular de la numeración (salvo en determinados casos puntuales que se señalan más abajo).

Las denegaciones de estos procesos de portabilidad por “falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado” son incorrectas. La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que **[CONFIDENCIAL]** era el titular de los 19 números de red inteligente 902. Durante la tramitación del conflicto de portabilidad CFT/DTSA/091/21, dicho cliente empresarial confirmó su voluntad de portar su numeración a Orange, a esta Comisión y a los operadores donantes.

Dialoga y Opera justificaron sus denegaciones en el hecho de que **[CONFIDENCIAL]** era la entidad titular de los números 902 citados y no le había comunicado ningún cambio de titularidad. Como se constató durante la tramitación del conflicto, la información registrada en la AOP confirma que, en los años 2007/2008 (momento en el que los 19 números se portaron a Dialoga y Opera) (i) **[CONFIDENCIAL]** era la entidad titular de 14 de dichos números, (ii) **[CONFIDENCIAL]** era la titular de cuatro de ellos, y (iii) **[CONFIDENCIAL]** era titular de un número.

Como se constató en el conflicto de referencia, en el año 2016, hubo una toma de control exclusivo de **[CONFIDENCIAL]**⁴. Esta operación mercantil conllevó la extinción, mediante fusión por absorción, de **[CONFIDENCIAL]** desde 2016⁵. Tal

⁴ **[CONFIDENCIAL]**

⁵ **[CONFIDENCIAL]**.

extremo produjo el cambio de titularidad de la numeración 902 objeto del conflicto a favor de **[CONFIDENCIAL]**.

En el conflicto citado, Orange sostuvo que, con el fin de conseguir portar la numeración del cliente y empezar a prestar (y facturar) los servicios de comunicaciones electrónicas contratados, identificó a (i) **[CONFIDENCIAL]** como abonado titular de la numeración en tres procesos de portabilidad⁶ y (ii) a **[CONFIDENCIAL]**, con el NIF de Opera, en dos procesos de portabilidad⁷. En estos últimos dos procesos, Orange habría identificado incorrectamente al abonado titular de la numeración, por lo que las denegaciones realizadas por Dialoga y Opera serían correctas. En las tres denegaciones en las que se identificó a Segur Control, si este era el titular efectivamente registrado en los sistemas de Dialoga, esta empresa tendría que haber aceptado las portabilidades -en los tres procesos afectados por esta casuística, solo intervino Dialoga-.

Por otra parte, la información aportada por la AOP pone de manifiesto que el número **[CONFIDENCIAL]** se portó a Orange el 16 septiembre de 2021, a nombre de **[CONFIDENCIAL]**, sociedad perteneciente al mismo grupo empresarial del cliente.

Dialoga denegó siete procesos de portabilidad en relación con este número por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”. Cuatro denegaciones han de considerarse correctas⁸, en la medida en que Orange identificó erróneamente al titular de la numeración (**[CONFIDENCIAL]**) como titular del número. Las otras tres denegaciones serían incorrectas, al igual que en el supuesto anterior, al hacerse a nombre de **[CONFIDENCIAL]** de acuerdo con los registros del cliente que afirmaba tener Dialoga.

Denegaciones por “Otras causas acordadas por operadores”

No son correctas las denegaciones realizadas por “*otras causas acordadas por operadores. Oferta de retribución al llamado*”. A tal efecto, Dialoga y Opera han reconocido que estas denegaciones constituyen un “*mero error en la indicación de la causa de rechazo, que es la ya indicada de falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado, sin que en ningún caso haya existido ningún tipo de retribución al abonado llamado*”.

Expiraciones de los procesos de portabilidad

Además de estas denegaciones, Dialoga y Opera han reconocido que dejaron expirar con mensaje W (“*expiración de temporizadores críticos detectada por la*

⁶ Procesos de portabilidad de 18, 23 y 24 de febrero de 2021.

⁷ Procesos de portabilidad de 8 de marzo de 2021 y 9 de febrero de 2022.

⁸ Procesos de portabilidad de 20 de mayo de 2019, 28 de octubre de 2020, 3 y 8 de marzo de 2021.

ER”) los procesos de portabilidad lanzados para todos los números el día 14 de junio de 2019.

Baja de numeración

El 16 de febrero de 2022, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual dio traslado de su informe en el trámite de audiencia del conflicto de portabilidad CFT/DTSA/091/21. En dicho informe se señalaba que, dada la claridad de la voluntad del cliente final, si Orange volvía a lanzar las solicitudes de portabilidad en el sistema, Dialoga y Opera deberían atenderlas y permitir lo antes posible la portabilidad de los números pertenecientes al cliente **[CONFIDENCIAL]**.

La información aportada por la AOP pone de manifiesto que Dialoga y Opera notificaron a la ER, los días 14 y 17 de febrero de 2022, los “*procedimientos de baja de numeración portada*” relativos a 14 números 902 (de los 19 del conflicto)⁹, sin que el cliente final empresarial **[CONFIDENCIAL]** le hubiera solicitado la baja de tal numeración. Estos números fueron devueltos a sus respectivos operadores asignatarios: Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) y Vodafone ONO, S.A.U. (Vodafone ONO), un mes más tarde.

Durante el periodo de guarda de la numeración, Orange solicitó tres veces más la portabilidad de 17 números a Dialoga (los números pendientes de portar alojados en la red de Dialoga¹⁰). Dialoga denegó dos procesos de portabilidad por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”, a pesar de seguir identificando Orange a **[CONFIDENCIAL]** como abonado titular de la numeración, y dejó expirar un proceso de portabilidad.

Finalizado el periodo de guarda, los días 17 y 21 de marzo de 2022, Orange solicitó la portabilidad de la numeración que había sido devuelta a Telefónica y Vodafone: en concreto, (i) 11 números a Telefónica **[CONFIDENCIAL]** y (ii) tres números a Vodafone **[CONFIDENCIAL]**. Todos estos números se portaron al día hábil siguiente.

Con respecto a los cuatro números restantes, la resolución que puso fin al conflicto de portabilidad CFT/DTSA/091/21 conminó a Dialoga a aceptar las peticiones de portabilidad que Orange lanzara en la ER. Orange solicitó la portabilidad de los números **[CONFIDENCIAL]** el día 14 de junio de 2022. Dialoga atendió correctamente estas peticiones de portabilidad en el plazo de un día hábil (el 15 de junio).

Por lo tanto, ha quedado probado que Dialoga y Opera obstaculizaron, durante más de dos años, la portabilidad de los 19 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** mediante el uso indebido de las causas de denegación de la

⁹ **[CONFIDENCIAL]**

¹⁰ Orange no solicitó la portabilidad del número de Opera durante el citado periodo de guarda.

portabilidad y la utilización del procedimiento de baja de numeración portada en la ER, para su devolución al operador asignatario de los números, sin que el cliente final hubiese solicitado la baja de la numeración.

Concretamente:

- (i) Dialoga denegó incorrectamente (i) cinco veces las portabilidades de cinco números, (ii) seis veces las portabilidades de 11 números; (iii) siete veces la portabilidad de un número y (iv) una vez la portabilidad de otro número; por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”.
- (ii) Dialoga denegó incorrectamente (i) cuatro veces las portabilidades de 13 números, (ii) cinco veces las portabilidades de cuatro números y (iii) seis veces las portabilidades de un número; por “*otras causas acordadas entre operadores*”.
- (iii) Dialoga dejó expirar dos veces las portabilidades de 15 números y una vez las portabilidades de tres números, incorrectamente.
- (iv) Además, este operador notificó a la ER la baja de 13 números, sin que hubiera una baja.
- (v) Opera denegó incorrectamente las portabilidades de su número (i) cuatro veces por “*otras causas acordadas entre operadores*” y dos veces por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”. Además, notificó la baja del número a la ER, sin que hubiera una baja.

Según consta en la documentación obrante en el expediente, dicha numeración fue portada a Orange con más de dos (2) años de retraso de forma escalonada en el tiempo tal como se muestra en la siguiente tabla:

[CONFIDENCIAL]

Fuente CNMC: Tabla de elaboración propia

SEGUNDO.- Dialoga, Incotel e IGB retrasaron la portabilidad de veinticinco (25) números geográficos en marzo y abril de 2021

[CONFIDENCIAL] solicitó, los días 22 de febrero y 19 de abril de 2021, la portabilidad a Telefónica de su numeración geográfica¹¹.

La primera solicitud de portabilidad (22 de febrero de 2021) se refiere a seis números geográficos (**[CONFIDENCIAL]**); la segunda petición de portabilidad (19 de abril de 2021) contiene 20 números geográficos (**[CONFIDENCIAL]**).

Se adjunta como Anexo 2 a la presente resolución una tabla en formato Excel (Tabla 2) elaborada a partir de la información aportada por la AOP, que muestra

¹¹ De 26 números geográficos. No obstante, sobre uno de ellos el acuerdo de incoación no imputó ninguna irregularidad a Dialoga.

los procesos de portabilidad registrados en la ER para la citada numeración geográfica.

Tal como se declaró en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, las denegaciones efectuadas por *“tipo de acceso incorrecto”* han de considerarse correctas, porque el operador receptor solicitaba las portabilidades indicando en la solicitud que el tipo de acceso era múltiple, cuando en principio los números constaban en sede de los operadores donantes (Dialoga, Incotel e IGB) como tipo de acceso individual. Por este motivo, las denegaciones realizadas por esta causa no son objeto del procedimiento sancionador -y, por ello, se excluyen también las incidencias del número [CONFIDENCIAL] del procedimiento-.

En relación con la numeración de la **primera solicitud de portabilidad (dirigida a Dialoga e Incotel)**, Telefónica lanzó siete procesos de portabilidad por número los días 26 y 30 de marzo, 5, 7, 9, 20 y 22 de abril de 2021.

Excluyendo las denegaciones que se consideran correctas, la documentación obrante en el expediente acredita que Dialoga e Incotel (i) dejaron expirar las portabilidades del 30 de marzo de 2021 y (ii) denegaron dos procesos de portabilidad por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”* los días 5 y 9 de abril de 2021, de forma incorrecta. Las portabilidades se aceptaron el 22 de abril de 2021, siendo la fecha de ventana de cambio de la portabilidad el 26 de abril de 2021.

El cliente tardó catorce días hábiles en portar su numeración a Telefónica, a contar desde la expiración del proceso de portabilidad lanzado en marzo de 2021, pero no todo el periodo de retraso es imputable a Dialoga e Incotel, en la medida en que hay un decalaje temporal entre los procesos de portabilidad lanzados por Telefónica y se alternan solicitudes de acceso múltiple incorrectas.

Con respecto a la numeración de la **segunda solicitud de portabilidad (dirigida a Dialoga, Incotel e IGB)**, Telefónica lanzó tres procesos de portabilidad para cada uno de los 19 números los días 27 y 29 de abril y 4 de mayo de 2021.

La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que Dialoga, Incotel e IGB¹² denegaron el proceso de portabilidad del día 29 de abril de 2021 por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*. Las portabilidades se dieron el 4 de mayo de 2021, siendo la fecha de ventana de cambio de la portabilidad el 6 de mayo de 2021. El cliente tardó tres días hábiles en portar los 19 números incluidos en la segunda solicitud de portabilidad analizados en el presente procedimiento, a contar desde la denegación incorrecta del segundo proceso de portabilidad.

¹² Dialoga actuó como operador donante de siete números, Incotel como operador donante de ocho números e IGB como operador donante de cuatro números.

Atendiendo a la información obrante en las solicitudes de portabilidad, las denegaciones realizadas por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”* no son correctas. A este respecto, los operadores donantes han manifestado que el motivo de tales denegaciones se justificaba en el hecho de que recibían las solicitudes cómo **[CONFIDENCIAL]**. Además, Dialoga e Incotel también señalan que dejaron expirar las portabilidades del día 30 de marzo de 2021 debido *“a la imposibilidad de poder atender todas las portabilidades recibidas debido al alto número de portabilidades falsas que recibe”*.

En conclusión, ha quedado probado que Dialoga, Incotel e IGB denegaron incorrectamente, una o dos veces (dos veces en el caso de la primera solicitud y una vez para la segunda solicitud de portabilidad), las portabilidades de 25 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*. Además, Dialoga e Incotel dejaron expirar un proceso de portabilidad el 30 de marzo de 2021.

TERCERO.- Dialoga retrasó la portabilidad de un número de red inteligente 900 en mayo de 2021

[CONFIDENCIAL] solicitó, el 10 de mayo de 2021, la portabilidad a Telefónica de su número de red inteligente **[CONFIDENCIAL]**.

Se adjunta, como Anexo 3 a la presente propuesta de resolución, una tabla en formato Excel (Tabla 3) elaborada a partir de la información aportada por la AOP, que muestra los procesos de portabilidad registrados en la ER para el citado número de red inteligente 900 en mayo de 2021.

La información obrante en el expediente pone de manifiesto que Dialoga (i) dejó expirar el primer proceso de portabilidad el día 24 de mayo de 2021 debido *“a la imposibilidad de poder atender todas las portabilidades recibidas debido al alto número de portabilidades falsas que recibe”* y (ii) denegó el segundo proceso de portabilidad el 25 de mayo de 2021 por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*, porque en su sistema interno tenía identificado al titular de la numeración como **[CONFIDENCIAL]**; ante la evidencia de que se trata de la misma entidad, se considera que esta denegación es incorrecta.

El número **[CONFIDENCIAL]** se portó en el tercer intento de portabilidad a Telefónica el 27 de mayo de 2021, siendo la fecha de la ventana de cambio de la portabilidad el 28 de mayo de 2021. El cliente tardó cuatro días hábiles en portar la numeración a Telefónica, a contar desde la expiración del primer proceso de portabilidad.

Por lo tanto, ha quedado probado que Dialoga empleó incorrectamente, una vez, la causa de denegación *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”* y también dejó expirar un proceso de portabilidad, sin causa para ello.

CUARTO.- Incotel retrasó la portabilidad de dos clientes empresariales, en los meses de abril y mayo de 2021

[CONFIDENCIAL] solicitaron la portabilidad de sus numeraciones fijas a Telefónica en distintas fechas de 2021¹³.

Se adjunta, como Anexo 4 a la presente propuesta de resolución, una tabla en formato Excel (Tabla 4) elaborada a partir de la información aportada por la AOP, que muestra los procesos de portabilidad registrados en la ER para las numeraciones de los mencionados clientes empresariales.

Tal como se señala en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, las denegaciones efectuadas por *“tipo de acceso incorrecto”* han de considerarse correctas porque el operador receptor solicitaba las portabilidades indicando en la solicitud que el tipo de acceso era múltiple, cuando en principio los números constaban en sede de los operadores donantes (Incotel en este caso) como tipo de acceso individual. Por este motivo, estas denegaciones no forman parte de la instrucción del procedimiento.

El primer cliente empresarial, **[CONFIDENCIAL]**, es titular del número **[CONFIDENCIAL]**.

La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que Telefónica lanzó doce procesos de portabilidad consecutivos desde el 3 de junio hasta al 25 de junio de 2021. Incotel denegó once procesos de portabilidad por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*.

La primera denegación de portabilidad ha de considerarse correcta porque Telefónica habría identificado incorrectamente al titular del número. Incotel ha justificado las diez denegaciones siguientes (desde el 7 al 25 de junio de 2021) en que no tenía manera de conocer que el número era titularidad de **[CONFIDENCIAL]**, pues en sus registros constaba Telecor S.A. como titular¹⁴. A su juicio, posteriormente pudo ver que la línea telefónica era gestionada por esta empresa, como operador revendedor de Telefónica. Así, tras aportar Telefónica, a través de incidencia abierta en el SGI, una factura expedida por Telecor a **[CONFIDENCIAL]**, Incotel aceptó la portabilidad en el décimo segundo intento de Telefónica el día 29 de junio de 2021, siendo la fecha de la ventana de cambio al día siguiente.

Tras examinar la incidencia durante la instrucción del procedimiento sancionador, no se puede concluir que Incotel conociera que el titular efectivo de

¹³ De las tres solicitudes de portabilidad recibidas, la única solicitud en la que se indica la fecha en la que el cliente pidió la portabilidad es la correspondiente a **[CONFIDENCIAL]**, el 31 de mayo de 2021.

¹⁴ Según alega, *“no contenía en sus registros referencia alguna a dicha denominación social y por ello la portabilidad se rechazó automáticamente”*.

la línea fuera el abonado titular a favor de quien se terminó portando el número, por lo que no se imputa ninguna infracción al respecto.

El segundo cliente, **[CONFIDENCIAL]**, es titular de dos números (**[CONFIDENCIAL]**).

La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que Incotel denegó incorrectamente, atendiendo a la solicitud de portabilidad, dos procesos de portabilidad por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” los días 27 de abril y 5 de mayo de 2021 y dejó expirar un proceso por falta de contestación (mensaje W, “*expiración de temporizadores críticos detectada por la ER*”) lanzado el 7 de mayo de 2021. Incotel justifica estas denegaciones o expiraciones en las precauciones adoptadas ante el elevado número de portabilidades falsas que recibe. La portabilidad fue aceptada el 13 de mayo de 2021 a favor del abonado solicitante desde el principio -por lo que no puede corroborarse que los datos fueran falsos-, siendo la fecha de la ventana de cambio de la portabilidad el 17 de mayo de 2021. El cliente tardó en portar su numeración a Telefónica doce días hábiles, a contar desde la primera denegación incorrecta del proceso de portabilidad.

El tercer cliente, **[CONFIDENCIAL]**, es titular del número **[CONFIDENCIAL]**.

La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto que Incotel denegó (i) un proceso de portabilidad por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” de forma incorrecta, el 8 de marzo de 2021, porque “*en la denominación social que se incluía en la solicitud lanzada en la ER no incluía la coma entre [CONFIDENCIAL]*”. Incotel aceptó el siguiente proceso de portabilidad, el día 24 de marzo de 2021, siendo la fecha de la ventana de cambio el 25 de marzo de 2021. El cliente tardó en portar su numeración a Telefónica doce días hábiles, a contar desde la fecha de la denegación incorrecta -no obstante, este retraso es también responsabilidad de Telefónica, que lanzó la portabilidad con retraso-.

QUINTO.- Síntesis de los hechos que se consideran probados

A la vista de los anteriores hechos, la instrucción del expediente ha revelado y acreditado fehacientemente que Dialoga, Opera, Incotel e IGB han obstaculizado y/o dilatado las portabilidades de cinco clientes empresariales (**[CONFIDENCIAL]**) mediante el uso incorrecto de las causas de denegación de los procesos de portabilidad previstas en el apartado 5.1.5 de la ETPF. En concreto:

- Dialoga y Opera obstaculizaron la portabilidad de los 19 números 902 del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** mediante el uso incorrecto de las causas de denegación de los procesos de portabilidad por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” y “*otras causas acordadas entre operadores*”. Además, Dialoga y Opera dejaron expirar el plazo para validar algunos procesos de portabilidad registrados por Orange.

Además, estos operadores también notificaron, en febrero de 2022, a la ER los “*procedimientos de baja de numeración portada*” relativos a catorce números del cliente mencionado, a fin de que la numeración regresase a los operadores asignatarios, sin que el cliente final citado hubiese solicitado la baja de la numeración y estando en aquel momento pendiente la portabilidad a Orange, tal como el cliente manifestó en el conflicto de referencia.

- Dialoga denegó incorrectamente los procesos de portabilidad de los clientes empresariales **[CONFIDENCIAL]** (10 números del primer cliente y 1 del segundo), lanzados los días 5, 9 y 29 de abril y 24 de mayo de 2021 por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” y dejó expirar el plazo para validar dos procesos de portabilidad registrados por Telefónica los días 30 de marzo y 21 de mayo de 2021.
- Incotel denegó incorrectamente los procesos de portabilidad de 11 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** lanzados los días 5, 9 y 29 de abril de 2021; 2 números del cliente **[CONFIDENCIAL]** los días 27 de abril y 5 mayo de 2021, y 1 número del cliente **[CONFIDENCIAL]** el 5 de marzo de 2021; en todos los casos por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”.

Además, Incotel dejó expirar el plazo (mensaje W) para validar los dos procesos de portabilidad lanzados por Telefónica el 7 de mayo de 2021 relativos al cliente **[CONFIDENCIAL]**, en relación con dos números.

- IGB denegó incorrectamente una vez los procesos de portabilidad de 4 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” el día 29 de abril de 2021.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Habilitación competencial de la CNMC

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 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), dispone que corresponde a la CNMC “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre¹⁵, y su normativa de desarrollo*”.

El artículo 8.1 de la LGTel 2022 (al igual que el artículo 8.1 de la ley anterior) establece que la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se sujetarán a las condiciones previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluye la condición de garantizar la conservación (portabilidad) de la numeración de sus usuarios en los

¹⁵ Referencia que ha de entenderse actualmente a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

supuestos establecidos en la normativa (artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas¹⁶).

Concretamente, el artículo 33 de la LGTel (artículo 21.1 de la LGTel anterior) dispone que:

“Los operadores garantizarán, de conformidad con lo establecido en el artículo 65.1.e) y en el artículo 70, que los usuarios finales con números del plan nacional de numeración puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste el servicio. Mediante real decreto se fijarán los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que esta se lleve a cabo. En aplicación de este real decreto y su normativa de desarrollo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá fijar, mediante circular, características y condiciones para la conservación de los números”.

El Reglamento de mercados¹⁷ establece, en su artículo 43, la competencia de la CNMC para adoptar las soluciones técnicas y administrativas aplicables, cuando sea preciso para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa sobre conservación de la numeración. En ejercicio de tales competencias, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó en fecha 7 de mayo de 2015 la Resolución sobre la modificación de la Especificación técnica de la portabilidad fija (ver nota al pie 2).

Por otro lado, de conformidad con el artículo 84 de la LGTel 2014 (artículo 114 LGTel 2022), así como los artículos 6.5 y 29 de la LCNMC, la CNMC tiene atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por la LGTel.

En particular, el artículo 84.2 de la LGTel 2014 establecía que la potestad sancionadora correspondía:

“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”.

Asimismo, el artículo 114.1 a) de la actual LGTel señala que corresponde la potestad sancionadora:

”a) 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

¹⁶ Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

¹⁷ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

apartados 3, 10, 11 y 14 del artículo 106, infracciones graves tipificadas en los apartados 19, 20, 24, 25, 27, 28, 34, 35, 36, 38, 39 y 41 del artículo 107 e infracciones leves tipificadas en los apartados 6 y 12 del artículo 108”.

En aplicación de los preceptos citados, la CNMC tiene competencia para conocer las conductas de Dialoga, Opera, Incotel e IGB determinadas en los hechos probados y resolver sobre el posible incumplimiento de la ETPF. De conformidad con el acuerdo de incoación, esta conducta pudiera suponer la infracción del artículo 76.12¹⁸ de la LGTel 2014 (tipo que está contenido en el artículo 106.14 de la nueva LGTel).

Atendiendo a lo previsto en 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 competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por otra parte, según lo previsto en el artículo 63 de la LPAC y lo establecido en el apartado 2 del artículo 29 de la LCNMC, “[p]ara el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”.

En virtud de las anteriores competencias, de conformidad con los preceptos citados y atendiendo a lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.b) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la instrucción del procedimiento corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, habiendo sido la instructora nombrada en el acuerdo de incoación del presente procedimiento, y a la Sala de Supervisión Regulatoria la resolución del procedimiento.

SEGUNDO.- Habilitación competencial de la CNMC y normativa aplicable para resolver el presente procedimiento sancionador

En cuanto a la norma aplicable al procedimiento, resultan de aplicación los artículos 2 y 12 de la LCNMC y 84.4 de la LGTel 2014. En aplicación del referido artículo 2, resulta de aplicación la precitada LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la LRJSP, serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

¹⁸ El incumplimiento de las resoluciones firmes en vía administrativa o de las medidas cautelares a que se refiere el artículo 82 de esta Ley dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas, con excepción de las que se lleve a cabo en el procedimiento arbitral previo sometimiento voluntario de las partes.

Los hechos analizados en el presente expediente se han producido en distintas fechas comprendidas entre el 20 de mayo de 2019 y el 14 de junio de 2022. En este período era de aplicación la LGTel 2014. La normativa que regía en el momento de la incoación del presente expediente sancionador es la LGTel 2022.

De conformidad con el artículo 9.3 de la Constitución española, el artículo 26.2 de la LRJSP establece que *“Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”*.

En el presente caso, ni los tipos de infracción objeto de sanción (en ambas leyes el tipo es muy grave o grave -como se verá a continuación-) ni los plazos de prescripción varían de forma favorable para los presuntos infractores en la nueva LGTel. No obstante, a la hora de valorar y calcular las sanciones a imponer, la LGTel 2022 es la más beneficiosa para el infractor, por lo que se estará a lo dispuesto en esta ley en su conjunto.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES

PRIMERO.- Tipificación de los Hechos probados

El presente procedimiento sancionador se inició contra Dialoga, Opera, Incotel e IGB por la existencia de indicios suficientemente razonables de su comisión de una infracción administrativa que puede ser calificada como muy grave, tipificada en el artículo 76.12 de la LGTel como *“[e]l incumplimiento de las resoluciones firmes en vía administrativa o de las medidas cautelares a que se refiere el artículo 82 de esta Ley dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas”*, concretamente en relación con el uso de las causas de denegación reguladas en el apartado 5.1.5 de la ETPF. El artículo 106.14 de la LGTel actual reproduce en términos prácticamente idénticos el mismo tipo de infracción, tal y como se ha señalado más arriba.

A. Régimen jurídico aplicable a la conservación de los números telefónicos de los abonados

Los artículos 65.1.e) y 70 de la LGTel 2022 (al igual que el artículo 47.1.c) de la LGTel 2014) configuran el derecho a la conservación de la numeración como un derecho esencial de los abonados del servicio telefónico disponible al público. Este derecho existe siempre que se tramite el alta en el mismo servicio de telecomunicaciones de otro operador (artículo 44.2 del Reglamento de

Mercados). El plazo del proceso de la portabilidad es de un día hábil, con alguna excepción¹⁹.

En el ejercicio del derecho a la conservación de la numeración, es responsabilidad de los operadores involucrados garantizar el ejercicio de este derecho mediante el sostenimiento de los sistemas que así lo permitan.

La ETPF establece los procedimientos administrativos y técnicos aplicables para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa sobre conservación de la numeración. A tal efecto, la ETPF describe los procesos y roles adoptados por los actores intervinientes en los procesos de portabilidad, y una serie de secuencias de interacción que se ejecutan mediante el envío de mensajes intercambiados entre ellos a través de la ER, con el mínimo impacto posible en la calidad del servicio que recibe el cliente. En concreto, la ETPF recoge los intercambios de mensajería, los plazos y condiciones en que deben ser respetados en los procesos de portabilidad, las causas de denegación de las solicitudes y el proceso de gestión de las incidencias que puedan surgir en los procedimientos de portabilidad.

El apartado 5.1.5, titulado “Causas de Denegación de la Solicitud de Cambio”, regula de forma taxativa las causas de denegación de las solicitudes de portabilidad que los operadores donantes pueden utilizar (siempre que dichas causas concurren), con el objeto de dotar de garantías y seguridad jurídica a los procesos de portabilidad iniciados por los usuarios ante un cambio de operador.

Estas causas son las siguientes:

- “- Por causas justificadas de fuerza mayor (huelgas, catástrofes naturales, etc.).*
- Numeración inactiva.*
- Falta de correspondencia entre numeración y abonado identificado por su DNI/NIF/CIF²⁰.*
- Falta de correspondencia entre numeración y administrativo/identificador del proceso mayorista²¹.*
- Tipo de acceso incorrecto.*
- Falta de validación por parte del operador revendedor.*
- Cualquier otra causa que pueda ser acordada voluntariamente entre los operadores, dentro del marco legal”.*

¹⁹ Por ejemplo, si el usuario solicita que la portabilidad se haga efectiva en un plazo diferido de máximo 30 días naturales contados a partir de la fecha de solicitud.

²⁰ “El operador donante no podrá denegar una solicitud por el hecho de que el operador receptor no le haya proporcionado toda la numeración asociada, si al menos se incluye el número de cabecera y el operador receptor ha indicado que dispone del consentimiento expreso del abonado a portar toda la numeración asociada. Ver capítulo relacionado con los cupos y tipología de las solicitudes de portabilidad”

²¹ “Sólo aplicable en caso de solicitudes de portabilidad asociadas a solicitudes de desagregación de bucle.”

Los operadores sólo pueden rechazar las solicitudes de portabilidad por las causas expresamente previstas. El uso de cualquiera de estas causas de denegación por el operador donante origina un fichero con formato DSP2, que se pone a disposición del operador receptor en su buzón en los plazos establecidos en la ETPF. No es posible utilizar las causas de denegación para fines distintos a los establecidos; de forma que el uso indebido de las causas de denegación supone una infracción del apartado 5.1.5 de la ETPF.

Asimismo, la ETPF regula las causas que pueden provocar errores durante el proceso de portabilidad que, cuando lo detecta la ER, generan la denegación de la solicitud mediante mensaje W. Entre estos errores se encuentra aquel en el que el operador donante no pone a disposición de la ER el fichero de respuestas (validación o denegación de las solicitudes de portabilidad) en el plazo establecido²², es decir, que se detecta la expiración de un temporizador crítico del proceso de portabilidad. Además, la ER puede detectar que no coincide la fecha propuesta para realizar el cambio de operador, que indica el usuario y registra el operador receptor, con la fecha de la ventana de cambio que se establece tras la validación de la solicitud por parte del operador donante.

En ambos casos, la ER mandará mensajes W a los operadores intervinientes en el proceso, indicando el error detectado (apartados 5.1.6 y 12.8 de la ETPF). También la ER puede paralizar las solicitudes si comprueba que se ha superado el cupo diario de solicitudes fijado a los operadores donantes según el tipo de portabilidad solicitada (apartados 5.1.4 y 12.2 de la ETPF).

Por último, la ETPF también regula el procedimiento de notificación a la ER de la *“baja de la numeración portada”* (apartado 5.3) para el caso en el que los usuarios o clientes finales causen baja en la prestación de los servicios contratados con el operador²³.

B. Tipificación de los Hechos Probados

Atendiendo a los Hechos Probados, se considera que las conductas realizadas por Dialoga, Opera, Incotel e IGB son típicas en los términos que a continuación se exponen, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la LRJSP:

²² Por regla general medio día -proceso básico- o un día hábil, este último solo en caso de que un operador revendedor donante tenga que validar la solicitud de portabilidad fija –proceso asegurado- (ver apartado 5.1.1 de la ETPF).

²³ De manera que la numeración (ya sin cliente asociado) se devuelve, después de un mes de periodo de guarda, al operador asignatario originalmente de la numeración (artículo 44.4 del Reglamento de Mercados).

1. Las conductas realizadas por **Dialoga y Opera** analizadas en el Hecho Probado Primero se tipifican como **infracción administrativa muy grave** (artículo 106.14 de la LGTel 2022) porque obstaculizaron la portabilidad de los diecinueve (19) números 902 del cliente empresarial [**CONFIDENCIAL**] durante un periodo superior a dos años, mediante el uso incorrecto de las causas de denegación de los procesos de portabilidad previstas en el apartado 5.1.5 de la ETPF: “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*” y “*otras causas acordadas entre operadores*”. Además, Dialoga y Opera dejaron expirar el plazo (mensaje W “*expiración de temporizadores críticos detectada por la ER*”) para validar algunos procesos de portabilidad registrados por Orange.

Estos operadores también notificaron, en febrero de 2022, a la ER los “*procedimientos de baja de numeración portada*” relativos a catorce (14) números del conflicto de referencia, a fin de que la numeración regresase a los operadores asignatarios (Telefónica y Vodafone ONO), sin que el cliente final citado anteriormente hubiese solicitado la baja de la numeración y estando en aquel momento pendiente la portabilidad a Orange.

El cliente consiguió portar su numeración a Orange con más de dos (2) años de retraso de forma escalonada en el tiempo, con el detalle que se explica en el Hecho Probado Primero.

Esta conducta se considera muy grave en virtud de los hechos analizados en el presente procedimiento y en la Resolución que puso final al conflicto de referencia CFT/DTSA/091/21: Dialoga y Opera impidieron que el cliente se llevase sus números a Orange -aplicando las distintas causas de denegación y el procedimiento de baja analizados- durante un largo periodo de tiempo. Debe recordarse que la numeración fija es esencial para que los clientes empresariales puedan continuar prestando sus servicios en el mercado y que los operadores no pueden utilizar el instrumento de la portabilidad para retener a sus clientes. Además, los clientes empresariales necesitan portar todos sus números a la vez, en la medida en que tienen organizados sus servicios de comunicaciones internos y al público a través de tales números.

2. Las conductas realizadas por Dialoga, Incotel e IGB analizadas en los Hechos Probados Segundo, Tercero y Cuarto se tipifican como **infracción administrativa grave** (artículo 107.38 de la LGTel 2022, consistente en el cumplimiento tardío o defectuoso de las resoluciones firmes en vía administrativa o de las medidas previas y medidas cautelares a que se refieren los artículos 111 y 112 dictadas por la CNMC en el ejercicio de sus funciones, tipo que se mantiene en términos idénticos a los de la LGTel 2014) por los siguientes motivos:

- Dialoga denegó incorrectamente los procesos de portabilidad de los clientes empresariales [**CONFIDENCIAL**] (10 números del primer cliente y 1 del segundo), lanzados los días 5, 9 y 29 de abril y 24 de mayo de 2021 por “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del*

abonado” y dejó expirar el plazo para validar dos procesos de portabilidad registrados por Telefónica los días 30 de marzo y 21 de mayo de 2021.

- Incotel denegó incorrectamente los procesos de portabilidad de 11 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** lanzados los días 5, 9 y 29 de abril de 2021; 2 números del cliente **[CONFIDENCIAL]** los días 27 de abril y 5 mayo de 2021, y 1 número del cliente **[CONFIDENCIAL]** el 5 de marzo de 2021; en todos los casos por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*.

Además, Incotel dejó expirar el plazo (mensaje W) para validar los dos procesos de portabilidad lanzados por Telefónica el 7 de mayo de 2021 relativos al cliente **[CONFIDENCIAL]**, en relación con dos números.

- IGB denegó incorrectamente una vez los procesos de portabilidad de 4 números del cliente empresarial **[CONFIDENCIAL]** por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”* el día 29 de abril de 2021.

En todos estos casos se constata una utilización incorrecta de las causas de denegación de la ETPF, por cuanto dicha utilización no encuentra amparo en la ETPF. En los casos de *“falta de correspondencia”*, se ha constatado que la justificación para las empresas imputadas se encuentra en detalles menores de los nombres de los clientes que no avalan la utilización de la causa de denegación -únicamente se puede utilizar si en los registros del operador donante no consta/coincide el NIF (dato de los clientes que no varía) o el número indicados en la solicitud de portabilidad, pero no se puede utilizar si no coincide la denominación de la empresa²⁴-; en otros supuestos, no se justifica directamente la utilización de las causas o de la expiración o las empresas citadas se basan en declaraciones generales (el elevado número de portabilidades falsas que reciben) que no han sido probadas ni tienen incidencia en los procesos de portabilidad de este expediente.

En los procesos de portabilidad puede sucederse errores. Sin embargo, no se considera que en el supuesto analizado se trate de errores, sino de la utilización de las causas de denegación sin motivo y sin acreditar su concurrencia. Como se ha señalado, el derecho a la conservación de la numeración (portabilidad) es un derecho esencial de los abonados de los servicios de comunicaciones electrónicas vocales. No obstante, se imputa la infracción grave en atención al número de rechazos de los procesos de portabilidad y al hecho de que las portabilidades se terminaron facilitando.

²⁴ Como se ha señalado otras veces; ver por ejemplo la Resolución de esta Comisión de 8 de octubre de 2020 (CFT/DTSA/155/19).

En definitiva, se imputa a Dialoga y a Opera la comisión de una infracción muy grave (artículo 106.24 de la LGTel 2022) y a Dialoga, Incotel e IGB la comisión de una infracción grave (artículo 107.38 de la LGTel 2022), concluyéndose que existe tipicidad en sus conductas de conformidad con el artículo 27 de la LRJSP.

SEGUNDO.- Culpabilidad en la comisión de la infracción

Nuestro derecho administrativo sancionador descarta la responsabilidad objetiva. En su lugar, exige que la conducta sancionada sea culpable, lo que supone que la conducta antijurídica sea imputable a un sujeto responsable y la existencia de un nexo psicológico entre el hecho y el sujeto.

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador español cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 28 de la LRJSP, establece que *“sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, [...], que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

De lo anterior se desprende que no es necesario el dolo o intención maliciosa para responder de la comisión de una infracción, sino que basta la culpa o imprudencia. En consecuencia, cabe atribuir responsabilidad a título de simple negligencia, entendida como la falta de diligencia debida para evitar un resultado antijurídico, previsible y evitable.

Por su parte, actúa dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción. El dolo lo integran dos elementos: el intelectual y el volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción así como de su significación jurídica, mientras que el segundo supone querer realizar el hecho ilícito.

En el ámbito del uso de la numeración, tal y como señala la Audiencia Nacional en su Sentencia de 9 de octubre de 2020 (Rec, 717/2018), el artículo 77.19 de la LGTel *“no articula una infracción necesariamente dolosa, y menos aún sobreañade un elemento subjetivo del injusto a ese dolo básico. Contrariamente, el incumplimiento previsto puede producirse por culpa o dolo y, en este último caso, puede serlo con dolo básico o con una voluntad de incumplimiento extendida en el tiempo que revele la persistencia o gravedad de la intención”*.

A los efectos de la presente resolución, **se considera que Dialoga y Opera denegaron conscientemente los procesos de portabilidad de la numeración 902 del cliente empresarial [CONFIDENCIAL]** por *“falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”*, incluso tras tener conocimiento que, durante la tramitación del expediente CFT/DTSA/091/21, se había acreditado fehacientemente la identidad de la entidad titular de dicha numeración, así como su voluntad de portar la numeración a favor de Orange.

Es más, en febrero de 2022, Dialoga y Opera notificaron a la ER los *“procedimientos de baja de numeración portada”* de catorce de los diecinueve números de red inteligente 902, a fin de que la numeración regresase a los operadores asignatario, sin que el cliente final hubiese solicitado la baja de la numeración y estando en aquel momento pendiente la portabilidad a Orange. Ante tal circunstancia, Orange se puso en contacto con Telefónica y Vodafone

ONO para solicitarles que no asignasen las numeraciones a nuevos clientes finales y aceptasen los procesos de portabilidad que tenía intención de lanzar nuevamente en la ER para recuperar los números a favor del cliente final **[CONFIDENCIAL]**.

Asimismo, se imputa a **Dialoga, Incotel e IGB una conducta a título de culpa, por la comisión de la segunda conducta**, al no haber puesto la diligencia exigida y necesaria para la tramitación de los procesos de portabilidad fija en los que están involucrados.

Todos los operadores están obligados a atender todas las peticiones de portabilidad recibidas en la ER para garantizar el derecho de los clientes o abonados finales al cambio de operador con conservación de la numeración. Para ello, todos los operadores deben disponer de todos los medios humanos (personal suficientemente capacitado) y técnicos posibles (actualización de sus sistemas internos y conectividad con la ER) para atender ágilmente las solicitudes de portabilidad dentro de los plazos establecidos en la ETPF.

El artículo 104 de la LGTel dispone que la responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de las telecomunicaciones será exigible *“a) en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas para la explotación de redes o la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, a la persona física o jurídica que desarrolle la actividad”*. Por consiguiente, Dialoga, Opera, Incotel e IGB son los responsables de garantizar la conservación (portabilidad) de la numeración de los usuarios en los supuestos establecidos y debe adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de este derecho de los usuarios finales.

Las anteriores conclusiones no se ven afectadas por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad de los imputados.

TERCERO.- Terminación del procedimiento y reducción de la sanción

Al final de la propuesta de resolución (folio 1017 a 1052) se aludía al hecho de que los 4 operadores, como responsable de las infracciones, podían reconocer voluntariamente su responsabilidad, en los términos establecidos en el artículo 85, y así se ha producido en sus escritos fechados el día 23 de junio de 2023, presentados en el Registro de la CNMC en mismas fechas (folios 1129 a 1141).

De conformidad con el artículo 85, apartado primero, de la LPAC, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción que proceda, aplicando una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta.

Asimismo, de acuerdo con el apartado dos del mismo precepto legal, teniendo la

sanción únicamente carácter pecuniario, también puede el presunto infractor realizar el pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a la resolución. El pago voluntario conlleva la aplicación de una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta (artículo 85, apartado tercero). Asimismo, este tercer precepto del artículo 85 condiciona la efectividad de las reducciones a la renuncia a la interposición de cualquier acción o recurso ulteriores en vía administrativa.

Así, la acumulación de las dos reducciones antes señaladas conlleva una reducción del 40% sobre el importe de las sanciones propuestas que sumaban un total de ciento noventa y seis mil (196.000) euros, según consta en el Antecedente de Hecho Quinto. Tras la rectificación efectuada en el Modelo de Ingresos no Tributarios (069) remitido a los 4 operadores se redujo al importe total de ciento diecisiete mil seiscientos (117.600) euros, sumas que ya han sido abonadas por las entidades Dialoga (108.600 euros), Opera (4.800 euros), Incotel (3.600 euros) e Internet Global Business (600 euros), según consta en el Antecedente de Hecho Séptimo (folios 1178 a 1201).

Asimismo, de acuerdo con el precitado segundo apartado, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del presente procedimiento.

Al haberse reconocido expresamente la responsabilidad en la comisión de la infracción por parte de los 4 operadores, y haberse asimismo realizado el ingreso del importe de la sanción propuesta, según se indicaba en la propuesta de resolución, ello determina la aplicación de las reducciones antes señaladas en la cuantía de la multa, y asimismo implica la terminación del procedimiento, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 85 de la Ley 39/2015, habiendo efectuado también los 4 operadores su renuncia a la interposición de cualquier acción o recurso ulteriores según exige el apartado 3 del mismo artículo 85 de la Ley 39/2015.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los términos de la propuesta del instructor a la que se refiere el Antecedente de Hecho Séptimo, en la que se considera acreditada la responsabilidad infractora

administrativa y se propone imponer las sanciones pecuniarias a las entidades Dialoga Servicios Interactivos, S.A., Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L., Incotel Servicios Avanzados, S.L. e Internet Global Business, S.L.

SEGUNDO.- Aprobar las dos reducciones, del 20% cada una, sobre los importes de las 6 sanciones a los 4 operadores que sumaban un total de ciento noventa y seis mil (196.000) euros, contenidos en el Antecedente de Hecho Quinto, reducciones establecidas en el artículo 85, apartado 3, en relación con los apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; minorándose la suma de las sanciones en un 40% a las cuantías que suman un total de ciento diecisiete mil seiscientos (117.600) euros, sumas que ya han sido abonadas por las entidades Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (108.600 euros), Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L. (4.800 euros), Incotel Servicios Avanzados, S.L. (3.600 euros) e Internet Global Business, S.L. (600 euros), según consta en el Antecedente de Hecho Séptimo.

TERCERO.- Declarar que la efectividad de las reducciones de las sanciones queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra las sanciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector audiovisual y notifíquese a los interesados:

- **Dialoga Servicios Interactivos, S.A.**
- **Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L.**
- **Incotel Servicios Avanzados, S.L.**
- **Internet Global Business, S.L.**

Con esta Resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.