

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE
CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) A LA
PROPUESTA DEL PROYECTO DE ORDEN POR
LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN
CTE/711/2002, DE 26 DE MARZO, POR LA
QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE
PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE CONSULTA
TELEFÓNICA SOBRE NÚMEROS DE
ABONADO**

17 de julio de 2023

ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) A LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN CTE/711/2002, DE 26 DE MARZO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE CONSULTA TELEFÓNICA SOBRE NÚMEROS DE ABONADO

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha procedido al análisis del Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado

ANÁLISIS DEL PROYECTO

En el Boletín Oficial del Estado de 4 de abril de 2002 se publicó la Orden CTE/711/2002¹, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Dicha orden determina las condiciones que deben cumplir las entidades prestadoras del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, al que se atribuye el código telefónico '118'.

Mediante Orden ETU/114/2018², de 8 de febrero, se modificó la citada Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, estableciendo un control del precio mediante la facturación por tiempo, la limitación de la duración de la llamada, y la necesidad de consentimiento expreso del usuario para realizar llamadas a partir de un determinado precio.

A pesar del impacto positivo de las medidas introducidas por la Orden ETU/114/2018, de 8 de febrero, recientemente, se ha venido constatando un importante incremento en el número de reclamaciones presentadas por los usuarios de este servicio y en las actuaciones iniciadas por los operadores de comunicaciones electrónicas conforme al Real Decreto 381/2015³, 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, contra prácticas fraudulentas cometidas en el uso de esta numeración.

¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-6391-consolidado.pdf>

² <https://www.boe.es/boe/dias/2018/02/13/pdfs/BOE-A-2018-1915.pdf>

³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-5854-consolidado.pdf>

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) establece que los objetivos de esta reforma son:

- Poner fin a las prácticas fraudulentas, garantizando que el servicio atribuido a esta numeración efectivamente consista en la prestación adecuada de un servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

Según datos de la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, durante el segundo semestre del año 2022 el número de reclamaciones presentadas ante esta Oficina contra prestadores de Servicio de Consulta Telefónica sobre Números de Abonado (SCTNA), por la facturación del servicio de información telefónica sobre números de abonado, se ha incrementado en aproximadamente un 50%, cifra que se ha duplicado en los primeros meses del año 2023.

Asimismo, las actuaciones iniciadas por los operadores de acceso conforme al 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, contra prácticas fraudulentas cometidas en el uso de esta numeración, afectaron al 40% de las numeraciones 118AB en servicio durante 2022

- Entre otras medidas, se modifica el umbral de precios para el acceso directo a cualesquiera de estos números 118AB, se fija una nueva limitación del tiempo de duración de la llamada y se elimina la posibilidad de que los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado incorporen la facilidad de progresión de llamada.
- Reforzar los derechos de los usuarios de comunicaciones electrónicas, además de por las medidas anteriormente mencionadas, al aplicar al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado la obligación de presentar al abonado una factura desglosada, en la que aparezca como concepto independiente la parte correspondiente al servicio de consulta telefónica y la identidad del prestador, garantizando que el usuario llamante no pueda ser suspendido del servicio de comunicaciones vocales por impago de la parte correspondiente al servicio de consulta, siempre que haya abonado el importe desglosado relativo a dicho servicio de comunicaciones vocales.

La Orden Ministerial se estructura en un único artículo con tres apartados, de una disposición transitoria y de una disposición final.

El artículo único por el que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo consta de tres apartados.

- El apartado uno modifica el apartado sexto de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, adecuando su contenido al suministro de información a los usuarios, eliminando la referencia contenida a la marcación directa, la cual se incluye y actualiza en el apartado dos.
- El apartado dos modifica el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, estableciendo la exigencia de marcación directa del número en el terminal cifra a cifra, modificando el umbral de precios para el acceso directo a los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, y fijando dos niveles de precios en el que los proveedores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado que exijan la petición expresa y previa del usuario final para el acceso deben posicionarse. Se fija, asimismo, una limitación del tiempo de duración de la llamada, y la obligación de presentar al abonado una factura desglosada, en la que aparezca como concepto independiente la parte correspondiente al servicio de consulta telefónica y la identidad del prestador, garantizando que el usuario llamante no pueda ser suspendido del servicio de comunicaciones vocales por impago de la parte correspondiente al servicio de consulta.
- El apartado tres modifica el apartado undécimo de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, eliminando la posibilidad de que los prestadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado incorporen la facilidad de progresión de llamada.
- La disposición transitoria establece un plazo máximo de 3 meses para que los operadores efectúen las adecuaciones pertinentes a las nuevas condiciones establecidas en el apartado noveno de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo.
- La disposición final recoge la fecha de la entrada en vigor de la norma.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

PRIMERA: En la Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativa se debe indicar que se ha requerido informe al Consejo de Consumidores y Usuarios, como máximo órgano de consulta y representación de las personas consumidoras.

SEGUNDA: La incorporación e implantación del uso generalizado entre las

personas consumidoras de los servicios de acceso a Internet y la caída progresiva durante los últimos años del uso de números de información telefónica sobre números de abonado (con el consiguiente descenso de ingresos de los proveedores de servicios de consulta de información), ha venido acompañada de la proliferación generalizada de prácticas ilícitas específicamente destinadas a revertir la situación referida.

Tal proceder no se ajusta más que a una intencionalidad clara de parte de proveedores de servicios de consulta de información de obtener un lucro superior de los consumidores y usuarios sorteando para ello los requisitos de información y el resto de las condiciones previstas en el artículo undécimo artículo de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo.

Con todo, el Consejo de consumidores y Usuarios (CCU) estima que, a menos que concurran circunstancias como las expresadas en el párrafo anterior, difícilmente un consumidor medio debidamente informado va a consentir el elevado coste que en la práctica supone la progresión de llamadas al abonado correspondiente a fin de evitar la mínima molestia que supone el contacto directo con el mismo tras conocer su concreta numeración telefónica, presentándose tal posibilidad exclusivamente como vía de acceso a la comisión de prácticas ilícitas y fraudulentas por parte de los operadores asignatarios de numeraciones cuyas cifras iniciales coinciden con "118".

Asimismo, muchos de los operadores de servicio de consulta telefónica buscaban generar confusión en los consumidores respecto de la propia identidad y los servicios que prestaban, a la vez que creaban la falsa percepción en los usuarios de que, a través de una determinada numeración "118", pueden contactar directamente con el servicio de atención al cliente de una empresa o con un determinado servicio de atención al ciudadano para el desarrollo de gestiones tal elementales como la resolución de incidencias y controversias que tuvieran lugar en el marco de una determinada prestación de servicios o la petición de una determinada cita previa con una administración pública (para, por ejemplo, renovar el documento nacional de identidad o hacer uso de los servicios sanitarios). Ello, además, ha dado también lugar a la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entre las que puede destacarse las SNC/DTSA/166/21⁴; SNC/DTSA/167/21⁵; SNC/DTSA/168/21⁶; SNC/DTSA/169/21⁷; SNC/DTSA/170/21⁸.

⁴ <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4451608.pdf>

⁵ <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4451615.pdf>

⁶ <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4451534.pdf>

⁷ <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4451538.pdf>

⁸ <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4451538.pdf>

Estas empresas de números 118AB han sido sancionadas por dilatar los tiempos de espera del servicio de consulta, prestar un servicio distinto al de consulta telefónica sobre números de abonado (servicios de atención al cliente) o no cortar las llamadas transcurridos los 10 minutos máximos hasta ahora establecidos para así facturar más.

Por consiguiente, desde el CCU valoramos muy positivamente que por parte de esta Secretaría General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual se haya acordado desarrollar el presente proyecto con la finalidad de dar término a las mencionadas prácticas que tanto daño están ocasionando a los consumidores, especialmente a los más vulnerables.

TERCERA: De la marcación expresa del usuario final de la numeración atribuida a servicios de consulta telefónica sobre números de abonado:

Son numerosos los operadores asignatarios de numeraciones cuyas cifras iniciales coinciden con 118 los que reconducen directamente las llamadas de los usuarios a la numeración telefónica del abonado cuya información se interesa, sin que previamente haya mediado información alguna respecto del número de teléfono solicitado, sin haber interesado el llamante que se procediera en este sentido, sin recabar el consentimiento del consumidor para la progresión de la llamada y sin haber tampoco mediado información respecto del coste de progresión.

Por ello, valoramos muy positivamente que se requiera la marcación expresa del usuario final de la numeración atribuida a servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, impidiendo que las empresas puedan dirigir la llamada mediante enlaces directos, botones, iconos o vínculos. Ello contribuirá a asegurar que existe un consentimiento real por parte del consumidor a la hora de acceder a este tipo de servicios, evitando que se produzca la imposición de una serie de gastos generados por un servicio que realmente nunca ha sido solicitado.

De otra parte, entendemos que exigir la marcación de manera directa por parte del usuario final, unido a la imposición de la obligación de informar en la propia llamada mediante una locución automática y previa a que pueda iniciarse la tarificación, indicando el precio máximo de la llamada, su duración e identificándose la empresa prestadora del servicio, es realmente la única forma de asegurar que el llamante es plenamente consciente de la numeración a la que están llamando y del eventual coste de la comunicación.

CUARTA: De la libre fijación de los precios por parte de los proveedores de servicios: No podemos mostrarnos conformes con que, con esta nueva

reforma, se mantenga la posibilidad de que sean los propios proveedores del servicio de consulta telefónica los que fijen los precios libremente. En la práctica, esto determina que las numeraciones cuyas cifras iniciales comienzan por 118 se configuren como de alto coste alcanzando una llamada, con una duración efectiva de un minuto, un precio final medio que se sitúa en torno a los 6 euros.

Cabe, en este aspecto, reseñar que la CNMC aprobó en enero de 2018 una medida para la regulación de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (Mercado 2/2014), fijando el precio del servicio de terminación en 0,64 €/min a partir de enero de 2020.

Es decir, con anterioridad a este proyecto ya se había acordado intervenir y poner límites a los precios que libremente venían estableciendo las empresas prestadoras de servicios de consulta, limitando sus beneficios para evitar que, por la reconducción de una llamada, se repercuta a los consumidores un precio muy superior al que hubieran abonado si, tras conocer la numeración telefónica de un concreto abonado, hubieran procedido al contacto directo con el mismo mediante la marcación directa de cualquier numeración geográfica, de información administrativa o de cualquier otro tipo de numeración, siendo esta una gestión que cualquier consumidor medio puede llevar a cabo sin mayores molestias ni dificultades.

Con todo lo anterior venimos a indicar que, si bien la mayoría de las modificaciones que introduce este proyecto van encaminadas a poner límites de forma indirecta al precio máximo final que deben abonar los usuarios al realizar una llamada a una numeración 118XX, desde el CCU entendemos que, al igual que sucedió con el servicio de terminación móvil, se debe incluir en este proyecto una modificación consistente en la determinación de un precio máximo por minuto para los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, evitando así que este tipo de empresas busque compensar la posible pérdida de ganancias que derive de las nuevas medidas que se vienen a introducir, como la limitación del tiempo

QUINTA: De la reducción de la duración máxima de la llamada a dos minutos. El Consejo de Consumidores y Usuarios valora muy positivamente que por parte de esta Secretaría, haya optado por limitar el tiempo máximo de duración que se estableció por medio de la Orden CTE/711/2002. No cabe duda de que los servicios de directorio, básicamente, consisten en el suministro de información a los usuarios sobre los números de los abonados del servicio telefónico, pudiendo los proveedores de este tipo de servicios aportar, adicionalmente, otros datos identificativos tales como direcciones de correo electrónico y nombres de dominio, o suministrar información elaborada a partir

de guías comerciales o páginas amarillas, con pleno respeto a lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

No obstante, debemos partir de la base de que este tipo de empresas cuenta con datos más que suficientes como para poder proporcionar al usuario llamante la información solicitada en muy poco tiempo.

Por consiguiente, el hecho de otorgar un plazo amplio o incluso no acotarlo, supone que este tipo de empresas va a intentar dilatar la consulta lo máximo posible para poder obtener el mayor beneficio económico de cada llamada. Sin embargo, en relación con lo expuesto, son dos las cuestiones que nos plantea esta reducción del tiempo de llamada, no en referencia a su imposición, sino en relación con su configuración.

En primer lugar, y en relación con lo expuesto en el punto anterior, entendemos que esta limitación, para cumplir verdaderamente con el objeto último de la norma, debe presentarse de manera conjunta con el establecimiento de un precio máximo al minuto de llamada, impidiendo que este tipo de empresas intente obtener el mismo margen de beneficio en un menor tiempo de comunicación.

De otra parte, nada indica la Orden en relación con la obligatoriedad de que, en el mencionado plazo de dos minutos, la empresa prestadora del servicio tenga la obligación de proporcionar los datos solicitados por el llamante. Ello supone que, en la práctica, los usuarios se encuentren con que, realizada la llamada y transcurridos los dos minutos, la misma sea cortada de forma automática por la prestadora del servicio de consulta, sin que la misma le haya facilitado los datos solicitados.

En la práctica, estamos viendo como numerosas empresas de servicios de consulta responden a la llamada para que empiecen a transcurrir los 10 minutos contemplados en la actualidad, para posteriormente colgar automáticamente transcurrido dicho plazo. De este modo consiguen facturar el importe máximo posible sin siquiera dar respuesta al llamante, lo que además supone que este deba realizar una segunda llamada asumiendo su consecuente gasto.

Por consiguiente, desde consideramos fundamental que se recoja en el punto segundo del apartado noveno la obligación para la empresa prestadora del servicio, de proporcionar en el meritado plazo de dos minutos la información solicitada por el llamante.

SEXTA: De la accesibilidad a números de consulta de abonado bajo previa petición formal y expresa: El pasado mes de abril se llevó a cabo una consulta

pública sobre una versión revisada de un proyecto de Orden para modificar la Orden CTE/711/2002. Aunque esta versión tiene cambios mínimos en comparación con el proyecto actualmente en análisis, es importante destacar algunos aspectos que consideramos que se han modificado en perjuicio de los derechos e intereses de los consumidores.

En el proyecto previo, el servicio de consulta telefónica sobre número de abonado solo era accesible mediante una solicitud formal y expresa del usuario. Sin embargo, una de las modificaciones introducidas permite el acceso a llamadas con un precio minorista inferior a 50 céntimos de euro por minuto sin requerir la conformidad expresa del usuario.

El CCU está en total desacuerdo con esta modificación, ya que, con el mecanismo vigente actualmente, que es sustancialmente igual al propuesto, se ha comprobado que la medida no ha contribuido a reducir los abusos contra los consumidores. En la situación actual, los proveedores pueden fijar precios cercanos al límite máximo sin informar adecuadamente al usuario para evitar que la llamada sea bloqueada automáticamente por el operador. Esto resulta en que muchos consumidores se encuentren atrapados en llamadas de alto costo que excedan su plan tarifario sin tener plena conciencia de ello.

Las compañías prestadoras de servicios aprovechan los vacíos legales y la falta de supervisión por parte de las autoridades encargadas de vigilar este tipo de servicios para aumentar su beneficio económico. Por tanto, es fundamental fortalecer los mecanismos que garanticen la transparencia e información para los consumidores al acceder a los números de consulta.

En consecuencia, el mecanismo contemplado en el proyecto de orden del pasado mes de abril ofrece protección real contra abusos por parte de los proveedores de servicios. Al exigir el consentimiento previo, se evita que los proveedores abusen de los consumidores imponiendo precios cercanos al umbral máximo establecido para delimitar la necesidad de otorgar consentimiento expreso. Esto promueve la transparencia en las comunicaciones y evita prácticas engañosas que perjudican a los consumidores, garantizando que todas y cada una de las llamadas realizadas a números de consulta de abonado hayan sido autorizadas por el usuario final.

Por otra parte, el sistema que requiere el consentimiento previo brinda a los usuarios un mayor control sobre sus llamadas. Les otorga la capacidad de evaluar si necesitan o valoran realmente acceder a la información proporcionada por los servicios de consulta de número de abonado y si están dispuestos a asumir los costos asociados. Los usuarios pueden tomar decisiones informadas sobre si desean realizar la llamada y si es compatible con sus

necesidades y presupuesto. Esto empodera a los consumidores al permitirles tomar decisiones que se ajusten a sus preferencias y circunstancias individuales.

En virtud de lo expuesto, estimamos esencial respetar la configuración previa del apartado noveno, punto segundo, estableciendo un sistema que requiera la autorización y consentimiento previo del usuario final para todas las llamadas a proveedores de servicios de consulta de número de abonado. Esto es necesario para proteger a los consumidores contra los abusos, brindarles control sobre sus comunicaciones y gastos telefónicos, y limitar las llamadas no deseadas. Este enfoque fomenta la transparencia, la autonomía y la protección de los derechos de los usuarios en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones.

SÉPTIMA: De los niveles de precios para la solicitud de acceso: Por medio del punto segundo del apartado noveno se determina que el consumidor podrá elegir con su operador de servicio de comunicación vocal entre dos niveles de precios; entre 50 céntimos y 1,25 euros por minuto; o más de 1,25 euros por minuto.

En primer lugar, llama poderosamente la atención que en la normativa se recoja el precio por minuto sin impuestos indirectos. Abundante normativa en materia de consumo aboga por que los precios que se trasladen al consumidor se cuantifiquen siempre en términos absolutos, es decir precio final con impuestos incluidos. A modo de ejemplo, el artículo 20 del Real Decreto 1/2007 establece en su apartado primero que *“[l]as prácticas comerciales que, de un modo adecuado al medio de comunicación utilizado, incluyan información sobre las características del bien o servicio y su precio, posibilitando que el consumidor o usuario tome una decisión sobre la contratación, y siempre que no pueda desprenderse claramente del contexto, deberán contener, al menos, la siguiente información: [...] c) El precio final completo, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales que se repercutan al consumidor o usuario. [...]”*

Por consiguiente, entendemos que el posicionamiento que deben adoptar los proveedores de servicio de consulta para números de abonados con relación a sus ofertas debe ser:

a) Oferta de coste medio: Entre 50 céntimos de euro y 1,25 euros por minuto, impuestos indirectos incluidos.

b) Oferta de alto coste: Más de 1,25 euros por minuto, impuestos indirectos

incluidos.

Dicho lo anterior, entendemos que junto a las opciones de precios que la compañía de telecomunicaciones debe ofertar a los usuarios finales para que manifiesten su consentimiento de acceso (coste medio y alto coste), debe introducirse la opción de oponerse a que se autorice cualquier llamada salientes a teléfonos de consulta sobre números de abonados, independientemente que su coste sea inferior a 50 céntimos de euro al minuto.

OCTAVA: De la duración de la locución informativa: Una de las modificaciones que propone este proyecto, es el establecimiento de un plazo más amplio para la duración de la locución informativa hasta ahora fijada en 15 segundos, para otorgarle una duración de 20 segundos.

Si bien, la ampliación obedece a garantizar la correcta y debida comprensión de las características de la llamada por parte del llamante (precio, duración máxima, etc.), ello no se debe únicamente al tiempo de duración de la locución, sino mayormente a la velocidad de esta.

Por consiguiente, si bien entendemos que con la ampliación de la duración de la locución este organismo pretende que la información contenida en la misma sea debidamente escuchada y asimilada por el llamante sin dificultad, entendemos que la verdadera clave para garantizar la plena comprensión del oyente radica en que la norma contemple, juntamente con la determinación de una duración de 20 segundos, una velocidad adecuada de reproducción para la misma.

NOVENA: Del plazo para la adecuación: La Disposición Transitoria única establece un plazo máximo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de la orden, para que los operadores que suministran redes públicas de comunicaciones electrónicas o que presten servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración disponibles al público, realicen las adaptaciones necesarias conforme a las nuevas condiciones establecidas en el apartado noveno.

Si bien entendemos que el mencionado apartado noveno contempla una serie de modificaciones que implican la adaptación de los sistemas de facturación de los operadores de acceso, las cuales podrían requerir un plazo prudencial para su implementación, esto no aplica al resto de las medidas contempladas en el apartado noveno, las cuales versan sobre aspectos relativos a la calidad de la información y transparencia que debe recibir el usuario final antes de que se comience a facturar por la llamada, así como sobre otros aspectos que influyen

directamente en el precio final a abonar por el servicio.

En consecuencia, dada la importancia de no retrasar la implementación de las modificaciones que este proyecto busca incorporar a la Orden CTE/711/2002, ya que dicho retraso perjudica gravemente los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, consideramos que el plazo de tres meses establecido en la disposición transitoria únicamente debe aplicarse a las adaptaciones de los sistemas de facturación. Por lo tanto, todas las demás disposiciones reguladas en dicho apartado deberían entrar en vigor al día siguiente de la publicación de la Orden en el BOE

EN CONCLUSIÓN

Analizado la propuesta de orden ministerial este órgano de consulta y representación de los consumidores y usuarios a nivel nacional, en el marco de sus atribuciones, solicita que se tengan a bien considerar las aportaciones expuestas para el desarrollo de la presente norma

La secretaria del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de consulta y representación.

El Secretario del Consejo de Consumidores y Usuarios
Nelson Castro Gil