



MIGUEL SÁNCHEZ BLANCO, Director de Asesoría Jurídica de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en sustitución, por vacante, del Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (artículo 6.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por la Resolución de su Consejo de 30 de marzo de 2012, B.O.E. nº 149 de 22.06.2012), en uso de las competencias que le otorga el artículo 25 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 6.1 del citado Reglamento de Régimen Interior,

CERTIFICA

Que en la Sesión número 31/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 5 de septiembre de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la

Resolución por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el marco de sus competencias, ha venido autorizando a Telefónica Móviles España, S.A.U. (en adelante, TME), Vodafone España, S.A.U. (en adelante, VODAFONE), France Telecom España, S.A. (en adelante, ORANGE) y Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU) distintos procedimientos de suspensión de la interconexión de las llamadas que se originan desde sus redes hacia determinadas numeraciones cuando se acreditaba la existencia de un tráfico irregular.

En concreto, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha autorizado, entre otros, los siguientes procedimientos:

- **ORANGE:**
 - **RO 2002/7453:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago a determinados números 906.
 - **RO 2003/642:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago a determinados números 906 a través de mensajes cortos.



- **RO 2003/1827:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en líneas postpago de su red y destino a números de tarificación 80X.
- **RO 2008/407:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en sus tarjetas prepago y líneas postpago a determinados números 905.
- **RO 2011/1981:** Autoriza a la suspensión de la interconexión hacia numeración móvil.
- **RO 2011/2219:** Autoriza a la suspensión de la interconexión hacia numeración de servicios de tarificación adicional desde usuarios en itinerancia en su red.
- **TME:**
 - **RO 2001/5736:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago y destino número 906 de tarificación adicional.
 - **RO 2002/7837:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en su red móvil y destino a números de tarificación adicional anunciados (906) a través de los mensajes cortos no solicitados y recibidos por los clientes de la citada compañía.
 - **RO 2011/785:** Autoriza a la suspensión de la interconexión hacia numeración móvil (sumidero) y establecimiento de obligación de comunicar la numeración dedicada a enrutamiento de tráfico internacional.
- **VODAFONE:**
 - **RO 2002/6646:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago Vodafone a la numeración 906.
 - **RO 2003/1983:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento desde la red móvil a numeración de tarificación adicional, publicitados a través de mensajes cortos.
 - **RO 2009/1588:** Autoriza a la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en la red móvil y destino a números de tarificación adicional 905.
 - **RO 2012/1338:** Autoriza a la suspensión de la interconexión desde su red a numeración móvil que actúa como sumidero de tráfico.
 - **RO 2012/502:** Autoriza la suspensión de la interconexión de llamadas con origen en tarjetas prepago y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados.



- **TESAU:**

- **RO 2013/371:** Autoriza a la suspensión del tráfico originado en su red hacia la numeración fija que se comporta como sumidero.

Asimismo, cabe señalar que en la actualidad se encuentra en tramitación un procedimiento solicitado por Orange¹ para la aprobación de la suspensión de la interconexión hacia numeración de consulta sobre números de abonados cuando las llamadas tengan origen en abonados suyos o en itinerancia en su red.

SEGUNDO. Con fecha 14 de noviembre de 2012, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de TME y TESAU en el que solicitan que se adopte por esta Comisión un procedimiento general que les permita suspender la interconexión hacia distinta numeración cuando se cumplan los requisitos descritos en el citado documento.

TERCERO. Con fecha 5 de diciembre de 2012, el Consejo de esta Comisión aprobó el Plan de Actuaciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para el ejercicio de 2013.

En el apartado 4.2.5 del Anexo adjunto del citado Plan, se indica entre otras actuaciones regulatorias la de *“actualización de los procedimientos vigentes de autorización de suspensión de la interconexión en supuestos de fraudes o uso indebido o incorrecto de la numeración o de servicios de comunicaciones electrónicas”*. Concretamente, se señala que: *“Con el fin de unificar los criterios para mejorar la gestión y control de las suspensiones de la interconexión, la CMT se propone revisar los procedimientos aprobados para su posible integración en un único procedimiento general o varios agrupados por operadores o en función de la numeración destino”*.

CUARTO. Con fecha 20 de febrero de 2013, esta Comisión inició un procedimiento administrativo que tiene por objeto la unificación, simplificación y actualización de las condiciones y los criterios autorizados para la suspensión de la interconexión a los operadores VODAFONE, TME, ORANGE y TESAU aprobados por esta Comisión.

QUINTO. Con fecha 20 de febrero de 2013, se dictó por el Secretario de esta Comisión la declaración de confidencialidad de los datos presentados por TESAU en su escrito de 14 de noviembre de 2012.

SEXTO. Con fecha 7 de mayo de 2013, esta Comisión procedió a comunicar a los distintos interesados, la ampliación del plazo del presente procedimiento.

SÉPTIMO. Con fecha 14 de mayo de 2013, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de TME y TESAU en el que ponen en conocimiento nuevos supuestos de comportamientos irregulares.

OCTAVO. Con fecha 30 de mayo de 2013, se dictó por el Secretario de esta Comisión la declaración de confidencialidad de los datos presentados por TME y TESAU en sus respectivos escritos de 14 de mayo de 2013.

¹ RO 2012/1445



NOVENO. Con fecha 31 de mayo de 2013, esta Comisión remitió sendos requerimientos de información en aras a completar la documentación aportada por TME y TESAU, con fecha 14 de mayo de 2013.

DÉCIMO. Con fecha 12 de junio de 2013, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de TME y TESAU en el que completan la información remitida por los mismos el día 14 de mayo de 2013.

UNDÉCIMO. Con fecha 21 de junio de 2013, se dictó por el Secretario de esta Comisión la declaración de confidencialidad de los datos presentados por TME y TESAU en sus respectivos escritos de 12 de junio de 2013.

DUODÉCIMO. Con fecha 25 de junio de 2013, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de ORANGE en el que se solicita la aprobación de un procedimiento de suspensión de la interconexión desde origen fijo hacia destinos fijos/móviles y desde origen móvil hacia destinos fijos.

DECIMOTERCERO. Con fecha 4 de julio de 2013, se dictó por el Secretario de esta Comisión la declaración de confidencialidad de los datos presentados por ORANGE.

DECIMOCUARTO. Con fecha 4 de julio de 2013, se procedió a comunicar a los interesados la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente, así como el Informe elaborado por los Servicios de esta Comisión, una vez finalizada la instrucción del procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJPAC.

DECIMOQUINTO. Mediante escrito de fecha 17 de julio de 2013, y dentro del plazo conferido para realizar alegaciones en el trámite de audiencia, Dña. María Luisa Belda Cuesta en nombre de Vodafone presentó escrito de alegaciones en el Registro de esta Comisión.

DECIMOSEXTO. Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2013, y dentro del plazo conferido para realizar alegaciones en el trámite de audiencia, Don Nicolás Sánchez Gil en nombre de TME y TESAU presentó escrito de alegaciones en el Registro de esta Comisión.

DECIMOSÉPTIMO. Mediante escrito de fecha 19 de julio de 2013, y dentro del plazo conferido para realizar alegaciones en el trámite de audiencia, Don Pablo de Carvajal Gonzalez en nombre de TME presentó escrito de alegaciones en el Registro de esta Comisión.

DECIMOCTAVO. Mediante escrito de fecha 24 de julio de 2013, y dentro del plazo conferido para realizar alegaciones en el trámite de audiencia, Don Julio Gómez Cobos en nombre de ORANGE presentó escrito de alegaciones en el Registro de esta Comisión.

DECIMONOVENO. Con fecha 8 de agosto de 2013, se dictó por el Secretario de esta Comisión la declaración de confidencialidad de determinados datos aportados por los interesados contenidos en sus escritos de alegaciones efectuadas al trámite de audiencia, por considerar, que pudieran afectar a su derecho comercial o industrial.



II. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

La tramitación del presente procedimiento tiene por objeto la unificación, simplificación y actualización de los parámetros contenidos en los actuales procedimientos internos para dotar a VODAFONE, TME, ORANGE y TESAU de mayor flexibilidad para incluir nuevos comportamientos irregulares, así como la unificación y simplificación de los datos contenidos en los informes comunicados a esta Comisión por dichos operadores ante supuestos de tráfico irregular, en aras a disponer de un procedimiento común a petición de los operadores.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

III.1 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 48.4 e) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), dispone que este organismo tendrá atribuidas las competencias para adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores y la interconexión de las redes, entre otras.

En relación con este objeto y en lo que afecta a la materia de telecomunicaciones, el artículo 11.4 de la LGTel establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 [de la LGTel]”*.

Dicho artículo 3 de la LGTel, establece, entre otros, como objetivos, los siguientes:

“a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. Todo ello promoviendo una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentando la innovación.

c) Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.

d) Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.

e) Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, (...).”



A la vista de las disposiciones mencionadas, esta Comisión ostenta habilitación competencial suficiente para resolver el presente expediente administrativo y que tiene por objeto la aprobación del procedimiento de referencia.

III.2 ACTUACIÓN DE LA CMT Y PROCEDIMIENTOS INTERNOS APROBADOS HASTA LA ACTUALIDAD

Desde la liberalización del sector y de conformidad la normativa sectorial, esta Comisión ha velado por la salvaguarda del principio de interoperabilidad de los servicios y de la interconexión de redes.

La actual LGTel, en su artículo 11.2 dispone que *“los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas, tendrán el derecho y cuando se solicite por otros operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad”*. Es la propia Ley la que define en su anexo el concepto de interconexión como *“la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por un mismo operador o por otro distinto, de manera que los usuarios de un operador puedan comunicarse con los usuarios del mismo operador o de otro distinto, o acceder a los servicios prestados por otro operador”*. Es por tanto, necesario que los servicios que ofrezcan los operadores que controlan el acceso a los usuarios sean interoperables con el objeto de fomentar la competencia y permitir a los usuarios de telefonía acceder a la mayor variedad de servicios ofertados mediante llamadas telefónicas.

Sin embargo, existen excepciones puntuales al principio de interoperabilidad para hacer frente a determinados tipos de prácticas que generan perjuicios técnicos y de índole económica a los operadores de comunicaciones electrónicas mediante la generación de tráficos irregulares desde sus redes hacia una determinada numeración.

Con el objeto de evitar este tipo de prácticas, esta Comisión ha aprobado una serie de procedimientos internos confeccionados por cada operador, particularizados para cada tipo de relación contractual que tuviera la línea origen (prepago, postpago o roaming) y en función del tipo de numeración destino. Estos procedimientos determinan las pautas de actuación de los operadores para la suspensión de la interconexión ante un supuesto de tráfico irregular.

A continuación, se describen los comportamientos irregulares conocidos hasta el momento y los perjuicios que ocasionan, los procedimientos internos propuestos por los operadores y aprobados por esta Comisión, así como el informe que remiten los operadores a esta Comisión para justificar la suspensión de la interconexión, para integrar todos estos conceptos en un único procedimiento común a petición de los operadores.



III.2.1 Modalidades de suspensiones aprobadas

Los operadores han puesto de relieve a esta Comisión ciertos comportamientos o tráficos irregulares originados desde sus redes, dando lugar a la aprobación por parte de esta Comisión de numerosos procedimientos internos que permiten acreditar la existencia de esas actuaciones irregulares. Así, se proceden a describir las actividades irregulares que permiten exceptuar la aplicación del principio de interoperabilidad, y que consisten básicamente en:

- La realización de llamadas hacia la numeración de tarificación adicional desde tarjetas prepago (normalmente disociadas del terminal y con saldo promocional). Estas llamadas se establecen en paralelo ocupando la mayoría de los canales disponibles en las celdas de forma que todo el saldo promocional se descarga en la numeración de tarificación adicional a la que se llama.
- La realización de llamadas hacia la numeración de tarificación adicional desde líneas postpago. Estas llamadas se cursan hacia numeraciones de tarificación adicional durante el tiempo máximo permitido legalmente (recogido en el Código de Conducta²). Posteriormente, los operadores no pueden recuperar los costes de las llamadas vía usuario final porque no pueden localizarlo o detectan que los datos que tenían del usuario no eran correctos.
- La realización de llamadas hacia numeración móvil y fija que se comportan como sumideros de tráfico desde líneas que tienen contratadas alguna de las modalidades de tarifas planas que comercializan los operadores. Las entidades que actúan como sumideros han llegado acuerdos con los operadores asignatarios de las numeraciones para repartirse los precios de terminación fijo y/o móvil según corresponda.
- La realización de llamadas hacia numeraciones de tarificación adicional desde clientes postpago o desde tarjetas prepago de abonados en itinerancia de forma que se generan ingresos para el prestador del servicio de dichas numeraciones de tarificación adicional.
- La realización de llamadas hacia numeración del servicio de consulta telefónica sobre números de abonados (normalmente disociadas del terminal y con saldo prepago) desde tarjetas prepago. Con este comportamiento se pretende descargar el saldo promocional de las mismas en la citada numeración, los operadores asignatarios obtendrían un beneficio económico, y con ello se generaría un tráfico de interconexión considerable.

III.2.2 Perjuicios ocasionados a los operadores de red

Las prácticas descritas han supuesto numerosos perjuicios a los operadores, entre los que cabe destacar la degradación de la calidad del servicio sufrida al haber soportado determinados volúmenes de tráficos irregulares. En las redes móviles, por ejemplo, la

² Código de Conducta aprobado por Resolución de 16 de diciembre de 2002, de la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.



concentración de llamadas desde una misma celda (BTS) hace que se incremente la probabilidad de bloqueo planificada y perjudique al resto de los abonados del operador que deberían recibir servicio en esa celda. A mayor abundamiento, este hecho conlleva una dificultad añadida para la planificación radio de la zona para el operador.

Tanto en las redes fijas como en las móviles, el volumen de tráfico generado ha llegado a saturar los enlaces troncales entre operadores de acceso y los operadores de la red destino con el consiguiente efecto negativo en el servicio al resto de abonados. Asimismo, el citado volumen de tráfico incrementa notablemente el tráfico medio cursado en las centrales telefónicas lo que conlleva perjuicios técnicos a los operadores.

Los citados perjuicios han sido reconocidos por los Tribunales. Así, cabe destacar a título de ejemplo, la Sentencia de 20 de julio de 2012, dictada por la Audiencia Nacional, en la que se indica que *«Las prácticas detectadas, razona la Comisión en su acuerdo, “no solo perturba el funcionamiento del servicio telefónico móvil disponible al público, sino también y más directamente, a los servicios de tarificación especial 905, servicios que, utilizados de forma reglamentaria, se han revelado en España, junto con otras numeraciones como las de tarificación especial, como el motor dinamizador del mercado de los servicios de telecomunicaciones”»*.

Y añade que *«Es claro, por tanto, que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, vistas las actividades denunciadas por Vodafone España-realización de llamadas de numeración de rango 905 realizadas desde tarjetas prepago disociadas de su terminal, mantenidas y establecidas en paralelo desde primera hora de la mañana ocupando todos los canales disponibles de las celdas, de forma que todo el saldo se descarga en el citado número de tarificación adicional (disociación del pack de prepago) y envío masivo de mensajes cortos no solicitados y recibidos por los clientes de Vodafone incitando a llamar a un número de tarificación adicional 905 que no da servicio alguno-está plenamente facultada para “adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio y el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores y la interconexión en las redes”- artículo 48.4 e) LGTel»*.

Además de la degradación del servicio indicada, los daños producidos en la imagen del operador ante sus abonados puede distorsionar la competencia entre los prestadores. Asimismo, deben destacarse los perjuicios económicos, pues dichas prácticas suponen una carga económica para los operadores por cuantías que no pueden recuperar vía facturación minorista o cuantías invertidas en recursos para detectar y afrontar estos comportamientos.

De hecho, también dichos perjuicios han sido reconocidos por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, como en su Sentencia de 20 de junio de 2006 [RJ/2006/3737], en la de 29 de mayo de 2007[RJ 2007,5919] y en la Sentencia de 5 de noviembre de 2009. En todas ellas, se reconoce la necesidad de prevenir *“el grave perjuicio económico para sus intereses (refiriéndose a TME), más que probable, siendo así que no se causaría menoscabo a los potenciales usuarios de estos números, puesto que los servicios no existían, a menos que la utilización no tuviera como finalidad legítima el acceso a servicios de nula utilidad, sino otros más espurios e incalificables, como el de trasladar el crédito de la tarjeta al beneficio que se obtiene por la recepción de llamadas a estos números”*.



III.2.3 Procedimientos internos presentados

Los procedimientos internos son confeccionados por cada operador y van dirigidos a detectar el tráfico irregular sufrido en la red hacia una numeración determinada. Cada procedimiento detalla la operativa de los departamentos intervinientes y las gestiones que se llevarán a cabo en caso de detectarse un supuesto de tráfico irregular. Asimismo, se describen una serie parámetros e incluso unos umbrales mínimos que fundamentan la existencia de un tráfico irregular y que no se corresponde con el uso de un abonado convencional. Una vez se cumplen las condiciones o parámetros el operador puede proceder a la suspensión temporal de la interconexión del número destino analizado.

Los parámetros descritos en los distintos procedimientos internos aprobados por esta Comisión han variado a lo largo de los años en función del tipo de tráfico irregular denunciado por los distintos operadores.

Así, desde el año 2000 hasta el año 2013, esta Comisión ha analizado los distintos procedimientos internos solicitados de forma restrictiva, señalando las modificaciones que se consideraban necesarias y exigiendo la concurrencia de un número determinado de parámetros para la suspensión de la numeración perteneciente al Plan Nacional de Numeración Telefónica (en adelante, PNNT), con el fin de garantizar la no vulneración del principio de interoperabilidad y la no suspensión de la interconexión por motivos injustificados.

III.2.4 Obligación de comunicar las suspensiones

Una vez autorizado por esta Comisión el procedimiento interno correspondiente, los operadores, tras la suspensión de la interconexión temporal, remiten a este organismo un informe en el que comunican los datos que justifican la suspensión temporal, como por ejemplo, la fecha de la suspensión, las fechas de las llamadas realizadas, las numeraciones origen, las numeraciones destino y los parámetros que han concurrido, entre otros. La Sentencia dictada por la Audiencia Nacional de 29 de diciembre de 2008 ha reconocido que *“esta obligación de comunicación del corte a la CMT debe contener determinados datos. Esto supone una garantía para la empresa recurrente y para el operador que facilita la interconexión, permitiendo una comprobación a posteriori”*. Por tanto, esta Comisión está legitimada a controlar a través del citado informe las irregularidades que han motivado la suspensión de la interconexión.

Los informes remitidos a esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y al operador titular de la numeración se realizarán en un plazo no superior a 24 horas para todos aquellos cortes producidos de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para los que se lleven a cabo a partir del viernes³.

Asimismo, la suspensión de la interconexión se produce número a número, no permitiéndose por consiguiente, la suspensión genérica de un determinado tipo o bloque de numeración.

³ Resolución relativa a la solicitud de France Telecom España, S.A. de autorización de modificación del procedimiento de suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en sus tarjetas prepago y postpago y destino en numeración de tarificación adicional (RO 2010/1094).



En todo caso, el operador de acceso será el responsable frente a las posibles reclamaciones del titular del número afectado en caso de error y no el operador asignatario o receptor de la portabilidad de la numeración afectada, por cuanto que es el operador acceso quien no da curso a la llamada desde su red y no el operador de terminación quien la interrumpe.

La suspensión se mantendrá hasta que se produzca un cambio en la titularidad del número afectado, en este caso el nuevo operador asignatario deberá comunicar al operador de red el cambio de titularidad, en aras a restablecer la interconexión hacia la citada numeración. Incluso, en algunas Resoluciones aprobadas por esta Comisión, relativas a autorizar los procedimientos de suspensión de la interconexión hacia numeración móvil que se comporta como sumideros se fija un periodo máximo de tres meses.

En relación a este último punto, existe una excepción relativa a la numeración corta 118AB, en la que por sus características propias, no se puede prever un cambio de titularidad, salvo que se lleve a cabo una nueva asignación. Este hecho ha llevado a esta Comisión a permitir que la suspensión se fije por un periodo máximo de nueve (9) meses.

Todo lo anterior se puede resumir en que:

- i. Existe un amplio abanico de prácticas irregulares denunciadas por los operadores. Estas prácticas han evolucionado al cambiar la numeración destino y al modificar su operativa para dificultar su detección a los operadores.
- ii. Esta Comisión ha aprobado numerosos procedimientos internos que contienen los parámetros que identifican determinados tráficos como irregulares. Esto ha supuesto la aparición de una amplia casuística de parámetros, que varían en función del operador de acceso, la modalidad de facturación del abonado y de las características propias de la numeración hacia la que se dirige el tráfico irregular.
- iii. Los informes remitidos a esta Comisión para comunicar las suspensiones de interconexión temporales realizadas se caracterizan por contener numerosos datos que no siguen una estructura homogénea pues cada operador comunica los datos que se contemplan en sus procedimientos internos.

III.3 ESCENARIO ACTUAL

En la actualidad, los operadores han puesto en conocimiento de esta Comisión que *“ha proliferado un elevado número de entidades que utilizan numeración para prestar servicios ficticios encaminados a ocasionar un claro perjuicio económico y técnico de la red en beneficio de sus propios intereses, obtenidos por el pago de interconexión”*.

Prueba de ello es que durante los años 2012 y 2013, los operadores han solicitado la aprobación de distintos procedimientos internos dirigidos a detectar comportamientos irregulares, tales como los sumideros móviles y fijos, llamadas en itinerancia hacia numeración 80Y y la adopción de medidas cautelares, caso por caso, consistentes en permitir que se suspenda la interconexión de las llamadas efectuadas hacia numeración corta 118AB.



Asimismo, los distintos operadores han puesto en conocimiento de esta Comisión otros comportamientos, como son los denominados “ataques a equipos de clientes mediante técnicas de hacking” que consisten en conseguir el control de los equipos con la finalidad de generar un tráfico desmesurado hacia destinos que son retribuidos por la llamada recibida.

Los operadores han señalado que los agentes que hacen un uso espurio de la numeración se están dirigiendo a modelos de comportamiento que están fuera del ámbito objetivo de los procedimientos aprobados y se requieren mejoras en los mecanismos actuales.

Desde el año 2002 esta Comisión ha aprobado quince (15) procedimientos internos, que contienen las características propias de cada operador, prueba de ello es la cantidad y variedad de los parámetros descritos en cada procedimiento que oscilan de diez (10) a veintidós (22).

Asimismo, tal como se ha indicado, los operadores vienen obligados a comunicar a esta Comisión la suspensión de interconexión realizada número a número, lo que supone que en la actualidad existan quince (15) modelos distintos de comunicaciones.

Por otro lado, salvo en lo relativo a la operativa interna de los operadores, tampoco existe una razón que justifique un tratamiento diferente entre ellos en cuanto a los parámetros a tener en cuenta, el contenido de los informes así como su comunicación.

Por todo lo indicado, esta Comisión considera razonable la petición de los operadores, que en la actualidad ya disponen de un procedimiento interno autorizado, de que se apruebe un procedimiento común que:

- i. unifique y simplifique los parámetros contenidos en los actuales procedimientos internos,
- ii. actualice los parámetros que identifiquen tráficos irregulares y doten de flexibilidad a los operadores ante nuevos comportamientos irregulares,
- iii. unifique y simplifique los datos contenidos en los informes o comunicaciones que son remitidos por los operadores a esta Comisión cuando se suspende la interconexión.

Con ello, se obtendrá una mayor eficacia y seguridad jurídica que evitará iniciar procedimientos de forma constante, se minimizarán los perjuicios derivados de comportamientos irregulares por la aparición de nuevas conductas, y se mejorará el control que lleva a cabo esta Comisión a través de las comunicaciones remitidas por los operadores.

Todos los operadores han coincidido en señalar la necesidad y la importancia del presente procedimiento para hacer frente a la generación de tráfico irregular que se dan en la actualidad con gran intensidad y que les provocan perjuicios a sus clientes y a los mismos operadores. Asimismo, han señalado la necesidad de lograr un mecanismo que les dote de mayor agilidad y flexibilidad para afrontar la generación de tráficos irregulares de la forma más eficaz posible y evitar así los daños que dicho tráfico les genera.



Para ello, se procede en primer lugar, a definir qué debe entenderse por tráfico irregular y, en segundo lugar, a unificar y simplificar tanto los parámetros que justifican la suspensión de la interconexión como el contenido de los informes que se remiten a esta Comisión.

III.3.1 Tráfico irregular

De los procedimientos internos aprobados hasta el momento, se puede entender por tráfico irregular aquellos perfiles de tráfico que se distinguen notablemente de los patrones de comportamiento habitual de los abonados de un operador.

Estos tráficos se han caracterizado fundamentalmente por establecerse desde una red telefónica hacia un destino ubicado en otra, de forma que se produzca una degradación de la calidad del servicio en la red y no permitan que el operador recupere sus costes en interconexión vía la facturación minorista.

La identificación del tráfico irregular se ha llevado a cabo mediante el análisis de una serie de parámetros en aras a lograr el establecimiento de criterios lo más objetivos posibles que fundamenten el citado comportamiento. Dicho carácter justifica la excepción al principio de interoperabilidad de los servicios y de la interconexión de las redes con el fin de salvaguardar la competencia y el mercado de las distorsiones negativas.

III.3.2 Unificación y actualización de parámetros para identificar tráficos irregulares

Tras la revisión de los procedimientos aprobados, se considera oportuno unificar los parámetros incluidos en los distintos procedimientos y actualizar aquellos que puedan estimarse necesarios para identificar de forma clara un tráfico que se aleje del comportamiento habitual de un abonado convencional, por este motivo se considera razonable identificar la generación de tráficos irregulares mediante los siguientes parámetros:

[CONFIDENCIAL]

Por consiguiente, los operadores de red podrán aplicar los citados parámetros al tráfico cursado desde cualquier línea origen que genere llamadas hacia cualquier numeración destino del PNNT con el objeto de justificar la existencia de un tráfico irregular.

La suspensión temporal sólo podrá llevarse a cabo cuando se haya comprobado por parte del operador que concurren al menos cinco de los parámetros enumerados.

Alegaciones formuladas por los operadores en relación a este punto y su contestación:

En relación a presente apartado, los operadores han realizado importantes aportaciones para su mejora y aclaraciones. Sin embargo hay algunas alegaciones que es necesario responder.

[CONFIDENCIAL]



III.3.3 Simplificación y exclusión de ciertos parámetros

Tras la revisión de los parámetros descritos en los procedimientos internos aprobados, también se propone simplificar y dejar de usar ciertos parámetros por considerarse que: no describen tráficos irregulares, suponen duplicidades con parámetros del apartado anterior, o bien, corresponden con infracciones de otros ámbitos ajenos a los servicios de comunicaciones electrónicas.

Por ello, se considera que los siguientes parámetros no se tendrán en cuenta para suspender en interconexión una determinada numeración:

[CONFIDENCIAL]

En cualquier caso, los operadores podrán comunicar los indicios observados a esta Comisión, pudiendo, tras su valoración, llevar a cabo las actuaciones que se estime oportunas de conformidad con la legislación vigente en el marco de sus competencias.

Alegaciones formuladas por los operadores en relación a este punto y su contestación:

Los operadores han formulado a través de sus escritos de alegaciones propuestas relativas a la inclusión de algunos parámetros del presente apartado por considerar que los mismos identifican un tráfico irregular.

Esta Comisión considera que la mejor forma de caracterizar los tráficos que se generan es recurrir a parámetros íntimamente vinculados al tráfico irregular con el objeto de identificar patrones irregulares y, en consecuencia, poder actuar de forma ágil y eficiente. Asimismo, el empleo de parámetros que no sean propios del tráfico en la red hace que quienes pretendan generar dichos tráficos puedan llevar a cabo actividades para disimularlos o evitarlos con facilidad, tal y como ya ha ocurrido en determinados parámetros de procedimientos anteriormente aprobados.

Al respecto, esta Comisión únicamente procede a hacer referencia a aquellos indicios que considera que no deben incluirse como parámetros, puesto que los parámetros que han sido debidamente justificados han sido incorporados en el apartado anterior.

[CONFIDENCIAL]

III.3.4 Informe a remitir a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Tras llevar a cabo la suspensión de la interconexión por tráfico irregular, los operadores deberán remitir un informe para cada una de las numeraciones suspendidas en interconexión en un plazo no superior a 24 horas para todos aquellos cortes producidos de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para los que se lleven a cabo a partir del viernes.

Tras el análisis de los informes remitidos por los operadores, se propone la unificación de los datos contenidos en los mismos, de forma que el operador deberá comunicar la suspensión de la interconexión de cada uno de los números con los siguientes datos:

1. La fecha y la hora de la suspensión.



2. El número destino suspendido.
3. Listado de las líneas origen de las llamadas (MSISDN e IMEI).
4. Periodo, fecha y duración de las llamadas realizadas.
5. La denominación social del operador asignatario del número suspendido o la de denominación social del operador hacia el que se haya portado la numeración.
6. Perjuicios ocasionados en la red (BTS, BSC, MSC, enlaces troncales, etc.).
7. El cumplimiento de 5 o más parámetros que justifiquen que el tráfico generado se ha comportado como tráfico irregular. Por cada parámetro, se deberá indicar porqué se cumple, acreditar la información que lo justifique, en los parámetros que se empleen umbrales para distinguir un comportamiento habitual de los tráficos irregulares se deberá remitir los valores promedio de un abonado convencional y la justificación del umbral empleado. Aquellos parámetros que no estén debidamente justificados no se aceptarán. Asimismo, se indicará la actividad de la línea antes de que se genere el tráfico irregular.
8. Nuevos comportamientos detectados que generen tráficos irregulares y su descripción.
9. Otros datos que pudieran resultar de interés.

Los datos correspondientes a los puntos 1, 2, 3, 4, y 5 se deberán remitir en formato Excel según se detalla en el anexo 1, con el objeto de unificar la información remitida.

Asimismo, esta Comisión considera interesante a efectos de mejorar el control de la numeración que los operadores faciliten durante el primer mes de cada año, un listado de la numeración suspendida en interconexión durante el año anterior así como cuáles de ellas ha vuelto a ser abiertas, indicando la fecha en la que se produjeron dichas suspensiones y su apertura si la ha habido. Para homogenizar el formato de los datos remitidos anualmente por los operadores, éstos se deberán remitir en formato Excel según se detalla en el anexo 2.

Alegaciones formuladas por los operadores en relación a este punto y su contestación:

Vodafone señala en su escrito de alegaciones de 17 de julio de 2013, que respecto a la información exigida resulta excesivo. Concretamente señala que *“El cumplimiento de 5 o más parámetros que justifiquen que el tráfico generado se ha comportado como tráfico irregular. Por cada parámetro, se deberá indicar porqué se cumple, sus valores promedio y acreditar la información que lo justifique, dicho cumplimiento junto con los valores promedio de un abonado convencional y en qué punto el operador establece el umbral para distinguirlos de forma justificada. Asimismo, se indicará la actividad de la línea antes de que se genere el tráfico irregular”*. Al respecto esta Comisión considera que deben garantizarse en todo momento los principios que rigen la regulación sectorial, y que son entre otros el principio de interoperabilidad de los servicios de comunicaciones electrónicas, y la interconexión de las redes, siendo necesario la exigencia de un número



concreto de parámetros e información que justifiquen la naturaleza irregular del tráfico cursado para que el operador pueda proceder a la suspensión de la interconexión. Asimismo, cabe señalar a Vodafone que el presente procedimiento es una excepción al principio de interoperabilidad y la suspensión de numeraciones debe estar debidamente justificada. Por ello, se desestima la petición que formula Vodafone relativa a que se reconsidere el grado de detalle de la información citada.

III.3.5 Comunicación entre operadores

El operador que lleve a cabo la suspensión temporal de la interconexión de un determinado número de destino deberá poner en conocimiento al operador asignatario o al que se le hubiera portado la numeración afectada por dicha actividad en un plazo no superior a 24 horas para todas aquellas suspensiones temporales producidas de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para las que se lleven a cabo a partir del viernes desde que se produzca la citada suspensión, salvo que se pacte otro plazo de mutuo acuerdo entre los operadores, tal y como han solicitado algunos operadores por primar el principio de voluntad de las partes.

En anteriores procedimientos, se habían considerado distintos plazos de suspensión en función de la numeración y de las solicitudes de los operadores. Sin embargo, esto conllevó una complejidad añadida para gestionar cuánto tiempo debe estar suspendida o no cada número, por ello y con el objeto de simplificar se considera adecuado establecer el mismo plazo de suspensión para todas las numeraciones.

De esta manera, la suspensión en interconexión se mantendrá para cualquier numeración del PNNT: (i) hasta que se produzca un cambio en la titularidad del abonado del número afectado (en este caso, el operador asignatario deberá poner dicha circunstancia en conocimiento del operador que hubiera suspendido la numeración), (ii) hasta que esta Comisión asigne la numeración a otro operador, o bien, (iii) hasta que así lo acuerden los operadores de mutuo acuerdo (entre el operador que haya suspendido y el operador asignatario de la numeración).

Alegaciones formuladas por los operadores en relación a este punto y su contestación:

Orange señala en su escrito de 24 de julio de 2013 que tras la suspensión de una determinada numeración y mientras se llevan a cabo las tareas de análisis de los fraudes cometidos, estas numeraciones no puedan ser asignadas al mismo operador que las venía empleando, sino que durante el plazo de un año no puedan ser asignadas a otros operadores, tal y como ocurre con la numeración involucrada en un incumplimiento del Código de Conducta la cual no podrá ser asignada a otro operador y/o prestador hasta pasado un año desde su retirada de conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo de la Orden Ministerial PRE/361/2002, de 14 de febrero⁴.

⁴ De desarrollo, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones.



Esta Comisión debe señalar que el análisis de los tráficos irregulares debe realizarse antes de proceder a la suspensión de un número en interconexión tal y como ya se ha destacado anteriormente. Asimismo cabe indicarse que la normativa citada por Orange se refiere a un incumplimiento del Código de conducta la cual da origen a una cancelación o bloqueo temporal por parte de la SETSI mientras que esta Comisión y en virtud de la aplicación del Reglamento de Mercados procede a la cancelación definitiva de la numeración por los motivos indicados en la Orden PRE/361/2002. El presente procedimiento se lleva a cabo al margen de las condiciones y requisitos establecidos en el Código de Conducta por lo que sus plazos no son de aplicación en el presente procedimiento.

Asimismo, Orange señala en su escrito que desea que esta Comisión recoja en la Resolución del presente expediente que la Comisión podrá llevar a cabo dos actuaciones adicionales:

- 1.- Habilitará a los operadores afectados a la retención de los pagos por dichos tráficos y a su impago definitivo cuando quede acreditado mediante la aportación de la información que sea precisa que el tráfico es irregular.
- 2.- Incoará expediente sancionador a las entidades que puedan haber organizado /cometido el fraude que se detecte.

En cuanto a la primera de las alegaciones, cabe recordar que el presente procedimiento tiene por objeto definir un procedimiento común para la suspensión de la interconexión por tráfico irregular, por consiguiente, la petición relativa a que se habilite a los operadores afectados a la retención de pagos queda fuera del alcance del presente expediente. A mayor abundamiento, cabe recordar también que ha sido una petición formulada por los interesados en el presente expediente la cual está siendo objeto de estudio por parte de esta Comisión.

Y en cuanto a la segunda de las peticiones, esta Comisión considera que no es necesario que quede recogida dicha opción, pues es una de las competencias que esta Comisión tiene atribuidas por disposición legal.

Por último, Orange solicita que dada la rapidez con la que se efectúa el "fraude" el operador móvil host pueda actuar en nombre del operador móvil virtual para llevar a cabo la suspensión de determinados tráficos de interconexión. Aunque esta alegación está fuera del alcance de presente procedimiento, cabe señalarse que cada operador debe garantizar la interoperabilidad de los servicios a sus abonados, por este motivo cada uno deberá solicitar un procedimiento de suspensión indistintamente de que se lleve a cabo con medios propios o en colaboración de su operador anfitrión.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho,



RESUELVE

PRIMERO. Autorizar un procedimiento común a Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. para que suspendan de forma temporal la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas originadas desde cualquier línea origen hacia cualquier numeración destino del PNNT, cuando se lleven actividades de tráfico irregular descritas en el apartado III.3.1.

SEGUNDO. Permitir a Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. que suspenda temporalmente cuando hayan comprobado que concurren al menos cinco de los parámetros enunciados en el apartado III.3.2.

TERCERO. Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. deberán enviar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones un informe específico en un plazo no superior a 24 horas para todos aquellas suspensiones de números en interconexión producidas de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para las que se lleven a cabo a partir del viernes cuando hayan procedido a la suspensión de la interconexión.

El informe específico deberá contener la información según consta en el apartado III.3.4.

CUARTO. Telefónica Móviles España, S.A.U., Vodafone España, S.A.U. France Telecom España, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. deberán poner en conocimiento la suspensión temporal al operador al que se le hubiera asignado o portado la numeración afectada por dicha actividad en un plazo no superior a 24 horas para todas aquellas suspensiones temporales producidas de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para las que se lleven a cabo a partir del viernes desde que se produzca la citada suspensión, salvo que se pacte otro plazo de mutuo acuerdo entre operadores. Esta suspensión se mantendrá para cualquier numeración del PNNT: (i) hasta que se produzca un cambio en la titularidad del abonado del número afectado (en este caso, el operador asignatario deberá poner dicha circunstancia en conocimiento del operador que hubiera suspendido la numeración), (ii) hasta que esta Comisión asigne la numeración a otro operador, o bien, (iii) hasta que así lo acuerden los operadores de mutuo acuerdo (entre el operador que haya suspendido y el operador asignatario de la numeración)..

QUINTO. Cada operador deberá remitir dentro del primer mes del año, un listado de la numeración suspendida y de la numeración que ha sido abierta en interconexión según consta en el presente apartado III.3.4.

SEXTO. La suspensión de la interconexión se produce número a número, no permitiéndose, por consiguiente, la suspensión genérica de un determinado tipo o bloque de numeración.

SÉPTIMO. El operador de acceso será el responsable frente a las posibles reclamaciones del titular del número afectado y no el operador asignatario o receptor de la portabilidad de la numeración afectada, por cuanto que es el operador acceso quien no da curso a la llamada desde su red y no el operador de terminación quien la interrumpe.



El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 22.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 107, 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

El presente documento está firmado electrónicamente por Miguel Sánchez Blanco, Director de la Asesoría Jurídica en sustitución, por vacante, del Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (art. 6.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la CMT, aprobado por la Resolución de su Consejo de 30.03.2012, B.O.E. nº 149 de 22.06.2012), con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.