



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA

Que en la Sesión número 19/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 16 de mayo de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la cual se autoriza a la entidad TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. a suspender la interconexión del tráfico originado en su red hacia la numeración fija que se comporta como sumidero (RO 2013/371).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.

Con fecha 19 de febrero de 2013, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito de D. Pablo de Carvajal González, actuando en nombre y representación de la entidad Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU), en el que solicita que se adopte por parte de esta Comisión una medida cautelar autorizando un procedimiento de suspensión de interconexión del tráfico originado desde su red hacia la numeración fija que se comporta como sumidero. Para ello, adjunta como documento número 1 un informe comparativo entre el funcionamiento de los sumideros detectados en el ámbito fijo y los enrutadores.

Señala en el mismo, que *“partiendo del concepto de sumidero de tráfico recogido en el RO 2011/1981¹, podemos afirmar que es el dirigido a numeraciones de distintos tipos hacia las que se genera tráfico de forma artificial y fraudulenta, puesto que el destino de las llamadas no presta servicio alguno detrás. La finalidad última de los operadores y proveedores que están detrás de esta numeración es obtener de otros operadores los pagos por interconexión móvil o fija derivada de la descarga de minutos sobre una numeración concreta, cuando detrás de la misma no hay cliente ni servicio alguno”*.

¹ Orange define los «sumideros» como numeraciones móviles *«hacia las que se genera de forma artificial y fraudulenta tráfico, pero no tienen servicio alguno detrás»*, de hecho, añade que *«se generan artificialmente tráficos para poder obtener de otros operadores pagos por interconexión móvil aún cuando “detrás” de la numeración móvil llamada no hay cliente ni servicio alguno»*.



Asimismo, añade que en “[los] casos de sumideros, ahora en el sector fijo, en los que, si bien los proveedores no obtienen un alto beneficio económico, si que provocan un perjuicio técnico y económico a mi representada, derivado del pago en interconexión al operador de destino conforme a las tarifas vigentes de terminación de voz, para un tráfico elevado y fraudulento”.

En virtud de ello, la operadora solicita en su escrito:

- La adopción de una medida cautelar que autorice un procedimiento de suspensión de interconexión hacia numeración fija que se comporta como sumidero.
- La aprobación del procedimiento de suspensión de la interconexión hacia numeración fija que se comporta como sumidero.

SEGUNDO.- Comunicación del inicio del procedimiento.

Mediante escrito del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de fecha 6 de marzo de 2013, se notificó a TESAU el inicio del correspondiente procedimiento y se le requirió cierta documentación para resolver la solicitud presentada por el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC).

TERCERO.- Aportación documentación solicitada a TESAU.

Con fecha 27 de marzo de 2013, TESAU aportó parte de la documentación solicitada por esta Comisión con fecha 6 de marzo de 2013.

CUARTO.- Requerimiento efectuado a TESAU.

Con fecha 4 de abril de 2013, tuvo salida del Registro de esta Comisión, un nuevo requerimiento para que TESAU aportara determinada información por ser necesaria para este procedimiento. El escrito de contestación por parte de TESAU tuvo entrada en esta Comisión el 8 de abril de 2013.

QUINTO.- Aportación documentación solicitada a TESAU.

Con fecha 12 de abril de 2013, TESAU aportó nueva documentación en aras a completar su solicitud formulada con fecha 19 de febrero de 2013.

SEXTO.- Declaración de confidencialidad.

Se han declarado confidenciales los datos aportados por los interesados que esta Comisión ha considerado que pudieran afectar a su secreto comercial o industrial del interesado.

SÉPTIMO.- Trámite de audiencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de abril de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se prescinde del trámite de audiencia en el presente



procedimiento por no figurar en el mismo ni ser tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

A los anteriores antecedentes de hecho les resultan de aplicación los siguientes,

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Habilitación competencial de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

El Capítulo III del Título II de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) regula el *Acceso a las redes y recursos asociados e interconexión*, dentro del cual el artículo 11.4 señala que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores *“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”*.

En el mismo sentido, el artículo 23 (*“Competencias en materia de acceso e interconexión y condiciones aplicables”*) del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, Reglamento de Mercados), dispone, en la letra a) de su apartado 3, que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá atribuidas las competencias siguientes: Podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado”*.

Por su parte, el artículo 48.3 de la LGTel establece que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto, entre otras cuestiones, el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y la resolución de los conflictos entre operadores. Y, según el artículo 48.4 de la LGTel, en su letra e), es función de esta Comisión 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 conclusión, esta Comisión resulta competente para conocer de la solicitud presentada por TESAU y si se estima oportuno, autorizar el procedimiento solicitado.

SEGUNDO.- Objeto de la presente resolución.

La presente resolución tiene por objeto el análisis de la petición formulada por TESAU y relativa a la aprobación por parte de esta Comisión de un procedimiento interno para la suspensión de la interconexión desde su red hacia la numeración fija que se comporta como sumidero.



TERCERO.- Consideración previa de los servicios enrutadores o servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales como servicios de comunicaciones electrónicas.

TESAU ha denunciado que tras distintas numeraciones fijas existen entidades que prestan aparentemente servicios de enrutadores o servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales pero en realidad actúan de sumideros sin encaminar llamadas a ningún destino.

Esta Comisión había tenido constancia de estas prácticas mediante numeración móvil sin embargo en el presente caso se traslada a numeraciones fijas. La figura de los enrutadores o servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales, ha sido tratada en diversas Resoluciones dictadas por esta Comisión², entendiéndose los citados servicios como *“una modalidad más de los servicios de tarjetas telefónicas”* que existen en la actualidad en el mercado. Los operadores que ofrecen dichos servicios disponen de una plataforma en la que se reciben las llamadas de sus clientes a los que se les requiere que indiquen el destino al que desean llamar. A continuación, se redirige la llamada hacia el destino solicitado. Para ello, el prestador de estas actividades debe poseer capacidad suficiente para encaminar las llamadas hacia esos destinos y proporcionar un número telefónico que permita a sus clientes acceder a su plataforma y que en el presente supuesto es un número fijo.

Tal como se analizó en la Resolución por la que se autorizó a Telefónica Móviles de España, S.A.Unipersonal al procedimiento de suspensión de la interconexión del tráfico destinado a numeración móvil que se comporta como sumidero de tráfico telefónico (RO 2011/785), los servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales encajan en el modelo de reventa del servicio telefónico mediante tarjetas telefónicas prepagadas³.

CUARTO.-Sobre la actividad denunciada y su consideración por parte de esta Comisión.

TESAU en su escrito de 19 de febrero describe en qué consiste la actividad denunciada, señalando que *“partiendo del concepto de Sumidero de tráfico recogido en el RO 2011/1981, podemos afirmar que es el dirigido a numeraciones de distintos tipos hacia las que se genera tráfico de forma artificial y fraudulenta, puesto que el destino de las llamadas no presta servicio alguno detrás. La finalidad última de los operadores y proveedores que están detrás de esta numeración es obtener de otros operadores los pagos en interconexión móvil o fija derivada de la descarga de minutos sobre una numeración concreta, cuando detrás de la misma no hay cliente ni servicio alguno”*.

TESAU al denunciar los sumideros de tráfico señala que funcionan como si se tratara de enrutadores, indicando que estos últimos son numeraciones que, al ser llamadas a un determinado número se encargan de establecer una conexión entre este y un tercer número destino. Mediante su uso, el cliente reduce el coste asociado a una llamada cuya tarificación sería superior en caso de realizarse mediante una comunicación directa entre el operador cliente y destino. Por el contrario el sumidero de tráfico se

² RO 2011/785, RO 2011/1981.

³ Definidos por esta Comisión a través de la Resolución de 28 de julio de 2005, en respuesta a una consulta sobre determinados servicios de comunicaciones electrónicas.



caracteriza por “no ofrecer ningún tipo de servicios a sus llamantes”. El objetivo único, es descargar minutos sobre una numeración concreta, para beneficiarse de los costes de interconexión que Telefónica deberá abonar al operador destino por la entrega de las llamadas”.

TESAU señala en su escrito las siguientes diferencias entre el comportamiento de los operadores que utilizan la numeración como sumidero de tráfico (sin prestar un auténtico servicio de comunicaciones electrónicas) y los operadores que encaminan correctamente las llamadas a destinos internacionales:

- “[CONFIDENCIAL]”

Aplicando las pautas de comportamiento descritas en los párrafos anteriores a los hechos denunciados, TESAU considera que el carácter irregular de las llamadas producidas y comprendidas entre el 13 de agosto de 2012 y 21 de septiembre de 2012, queda acreditado en base a los conclusiones descritas y que a continuación se especifican y a los numerosos datos y gráficas aportadas:

[INICIO DE CONFIDENCIALIDAD]

En conclusión, las prácticas denunciadas por TESAU perjudican el desarrollo del sector produciendo daños que afectan tanto al funcionamiento de las redes como a los rendimientos que obtienen los operadores.

Para ello TESAU advierte que el perjuicio económico sufrido asciende a un precio aproximado de interconexión de [CONFIDENCIAL], teniendo en cuenta para ello el año 2012 y 160 usuarios que han generado [CONFIDENCIAL].

Y añade, en cuanto a los perjuicios técnicos que “consisten en la utilización de infraestructuras compartidas. Esta utilización puede llegar a producir una congestión en algunos puntos de la red impidiendo el normal funcionamiento del servicio de telefonía al resto de los usuarios” o incluso también señala “una sobrecarga en ciertas centrales próximas a los llamantes.

Esta Comisión es el órgano competente para velar por la existencia de una pluralidad de oferta de los servicios y por la correcta formación de los precios y de las ofertas en el mercado de telecomunicaciones (artículo 48.4, letra e, de la LGTel), objeto que se vería alterado si se consintiera una actuación como la descrita. Esta última consideración es la que resulta más relevante desde la perspectiva competencial de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Esta Comisión entiende primordial velar porque los elementos que permiten un mejor desarrollo del mercado se mantengan alejados de distorsiones perjudiciales y, en consecuencia, resulta posible autorizar, de forma excepcional y bajo determinadas condiciones, la suspensión de la interconexión a determinados números fijos que actúen como sumideros tal como solicita TESAU.

En conclusión, de la documentación aportada en el marco del expediente queda constado que las prácticas denunciadas por TESAU perjudican el desarrollo del sector produciendo daños que afectan tanto al funcionamiento de las redes como a los rendimientos que obtienen los operadores.



QUINTO.- Procedimiento interno presentado por TESAU.

El operador ha solicitado la aprobación de un procedimiento para suspender la interconexión desde su red hacia numeraciones fijas que se comportan como sumideros de tráfico.

En cualquier caso, el procedimiento sólo es aplicable a la numeración fija sin que pueda hacerse efectiva sobre ninguna otra numeración de las dedicadas al enrutamiento de tráfico internacional.

Por la especial afectación al mercado que produciría la autorización de este procedimiento, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones debe analizar si la propuesta remitida por TESAU contiene las garantías necesarias para acreditar los comportamientos denunciados. Para ello, se ha procedido a examinar el procedimiento interno presentado por TESAU el día 12 de abril de 2013.

Este procedimiento prevé que en el supuesto de que se detecte un “*patrón de sumidero de tráfico*”, el operador realizará un estudio pormenorizado contrastando a través de una serie de parámetros los datos de tráfico y demás información de las llamadas realizadas desde numeraciones de sus clientes con destino a numeraciones sospechosas de irregularidades frente a los datos que definen el comportamiento del tráfico natural que se corresponde con operadores que prestan sus servicios correctamente. Con este análisis específico se determina si el comportamiento de la numeración destino se corresponde con un comportamiento de sumidero de tráfico y por lo tanto, si existe o no un comportamiento que justifica la suspensión de la interconexión.

Para la detección de los “*patrones de sumidero de tráfico*” TESAU realizará diversos análisis basados en cuatro grandes apartados de comportamiento del tráfico: (i) tráfico global de interconexión con el operador de la numeración fija destino; (ii) patrón de comportamiento de los llamantes; (iii) comportamiento desde el lado de las numeraciones destino, y (iv) otros rasgos de comportamiento.

Una vez analizado el tráfico y ante las evidencias de tráfico irregular, con el consiguiente perjuicio económico para TESAU, ésta propone realizar en paralelo las siguientes actuaciones:

- Suspensión en interconexión del tráfico con destino a las numeraciones que se comportan como sumidero.
- Notificación de la suspensión a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones acompañada del Informe sobre el comportamiento detectado que sustente las actuaciones realizadas.
- Comunicación de la suspensión del servicio de interconexión al operador asignatario de la numeración afectada.

Las notificaciones a la 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 viernes.

TESAU deberá tener en cuenta que el bloqueo y el procedimiento se aplicarán sólo a números concretos de destino atribuidos al servicio telefónico fijo que deberán figurar relacionados uno por uno y cuando se cumplan al menos cinco parámetros de los



definidos en el procedimiento. No se permite la suspensión genérica de un determinado tipo o bloque de numeración.

En todo caso, TESAU 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 es el operador de terminación quien la interrumpe.

Por último, es necesario recordar, al igual que en ocasiones anteriores, que esta autorización se limita sólo a los casos en que la actividad detectada por TESAU se ajuste a los parámetros definidos en el procedimiento autorizado. Si se produjera cualquier cambio en el procedimiento, la suspensión no será susceptible de acogerse a dicha autorización, debiendo solicitar de otra vez la aprobación del nuevo procedimiento.

A juicio de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el procedimiento comunicado por TESAU contiene las garantías necesarias para asegurar que la suspensión de la interconexión acredita de forma suficiente la existencia de comportamientos irregulares que justifican que se lleve a cabo la suspensión solicitada.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Autorizar a TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. para que suspenda de forma temporal la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas originadas en su red y destino a números fijos que lleven a cabo actividades de sumidero descritas en la presente Resolución, siempre que cumpla las siguientes condiciones:

- a) La suspensión temporal se realizará según los requisitos definidos en el procedimiento remitido por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. el 12 de abril de 2013. Cuando se produzca dicha suspensión, deberá enviar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en un plazo no superior a 24 horas del día siguiente hábil a la suspensión de la interconexión el informe específico desarrollado para cada numeración afectada, salvo para fines de semana que será de 72h.
- b) La suspensión temporal sólo podrá llevarse a cabo cuando se haya comprobado que concurren al menos cinco de los parámetros establecidos en el procedimiento aprobado para suspender la interconexión hacia un determinado número fijo.
- c) La suspensión temporal deberá ser puesta en conocimiento del operador al que se le hubiera asignado o portado la numeración afectada por dicha actividad. Esta suspensión se mantendrá hasta que se produzca un cambio en la titularidad del número afectado -en este caso el operador a quién esté asignado dicho número deberá poner dicha circunstancia en conocimiento de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.



El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 22.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado mediante Resolución de su Consejo de 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 el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición Adicional Cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 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 el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.