



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 43/11 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 21 de diciembre de 2012, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la cual se adopta la medida cautelar consistente en la autorización a la entidad Vodafone España, S.A.U a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM, S.L (RO 2011/2690).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito presentado por Vodafone España, S.A.U, solicitando autorización para la suspensión de la interconexión a la numeración 11837.

Con fecha 6 de diciembre de 2011, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito presentado por la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U (en adelante, VODAFONE), poniendo en conocimiento de esta Comisión que en los últimos años se ha generalizado el uso de una serie de prácticas en el mercado que, a través de la realización de llamadas de elevado volumen y casi ininterrumpidas a determinados números, atentan contra la integridad de las redes de los operadores de acceso.

Según VODAFONE, estas prácticas tenían lugar originariamente en tráfico originado desde tarjetas prepago de los operadores móviles a números de tarificación adicional, pero en la actualidad cualquier numeración que implica una tarificación adicional a la mera comunicación telefónica, como sucede también con los servicios de consulta puede ser utilizada para este tipo de prácticas.

En este sentido, la operadora ha detectado la existencia de tráficos anómalos desde su red hacia dicha numeración correspondiente a servicios de consulta en sentido similar al que se recoge en los procedimientos de suspensión de la interconexión de números de tarificación adicional en los que se autoriza a VODAFONE a suspender la interconexión en virtud de las Resoluciones de fechas 11 de julio de 2002¹, 31 de marzo de 2004² y 17 de diciembre de 2009³.



Es por ello que VODAFONE considera necesaria la aprobación de un procedimiento que permita la suspensión de la interconexión a la numeración 118AB, reproduciendo el esquema de los procedimientos aprobados por la Comisión en relación con la numeración de tarificación adicional (803, 806 y 905). Asimismo, VODAFONE considera necesaria (i) la extensión del procedimiento actualmente vigente para los usuarios prepago de VODAFONE a los usuarios de contrato y (ii) la aprobación de un nuevo procedimiento que permita la suspensión en escenarios de roaming, cuando se trata de un usuario de un operador internacional que participa en este tipo de prácticas haciendo llamadas de elevado volumen a numeración de tarificación adicional nacional.

Concretamente, la operadora comunica a esta Comisión que el día 22 de noviembre de 2011 VODAFONE abrió la numeración 11837 asignada a la entidad SEBOIM, S.L. (en adelante, SEBOIM) en el marco de su relación de interconexión con ONO, operador que presta servicios de tránsito a SEBOIM.

Según Vodafone, en 6 días se han realizado [CONFIDENCIAL] llamadas en la red de VODAFONE al número 11837 desde [CONFIDENCIAL] –frente a las [CONFIDENCIAL] realizadas desde líneas de postpago-, que están dadas de alta y asociadas (las prepago) a [CONFIDENCIAL] y a [CONFIDENCIAL]. El 90,3% de las llamadas realizadas a este destino provienen de 17 emplazamientos y el 99,9% de las llamadas a este destino proceden de usuarios de prepago de VODAFONE. Además, el impacto en pérdidas que estas prácticas está suponiendo a VODAFONE oscila entre los [CONFIDENCIAL], a los que habría que añadir las pérdidas acumuladas por la subvención de los terminales correspondientes, los cuáles no son utilizados en la red de VODAFONE, al ser las tarjetas del pack prepago disociadas del terminal con el que son comercializadas. La operadora aporta Anexos I y III en los que detalla más información al respecto.

Y añade que las prácticas descritas han conllevado la degradación de la red saturando algunas celdas y provocando caídas de red, con el consiguiente incremento excepcional de la tasa de llamadas fallidas en las estaciones base. Además, estas prácticas han conllevado una degradación sustancial de la calidad del servicio de VODAFONE, impidiendo la prestación del servicio de telefonía móvil en los términos de sus compromisos contractuales con los clientes.

Se aporta por VODAFONE un Anexo II en el que se detalla la situación detectada y el impacto de la misma en la red y el servicio de VODAFONE.

Además, apunta VODAFONE a que la operadora titular del número 11837 estaría utilizando inadecuadamente dicho número con la finalidad de obtener un rendimiento económico derivado del envío de tráfico de elevado volumen desde la red de VODAFONE hacia una numeración suya cuya recepción de llamadas le produce una

¹ Resolución por la que se autoriza a Airtel Móvil, S.A. a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago Vodafone y destino en determinados números 906.

² Resolución por la que se autoriza a Amena a suspender de forma temporal la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas originadas en líneas postpago de su red y destino a números de tarificación 80X.

³ Resolución por la que se autoriza a Vodafone España, S.A.U. a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en la red móvil y destino a números de tarificación adicional 905.



retribución ilícita. De ahí que considere que SEBOIM es responsable de una infracción muy grave consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente acordados (artículo 53 w) de la LGTel).

En virtud de lo anteriormente expuesto, VODAFONE solicita:

- La autorización a VODAFONE de la suspensión de la interconexión con origen en la red móvil de VODAFONE y destino al 11837.
- La adopción de una medida cautelar consistente en la autorización para la suspensión de la interconexión que permita el encaminamiento de las llamadas originadas en la red móvil de VODAFONE y con destino al número 11837, en tanto no se dicte Resolución definitiva que ponga fin al presente procedimiento.
- El inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra SEBIOM, S.L. por la comisión de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 53 w) de la LGTel, al incumplir las condiciones derivadas de la asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes vigentes de numeración.

SEGUNDO.- Comunicación a los interesados del inicio del procedimiento.

Mediante escritos del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de fecha 13 de diciembre de 2011, se notificó a los interesados en el procedimiento, el inicio del correspondiente procedimiento para resolver la solicitud presentada por VODAFONE, 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).

A los anteriores antecedentes de hecho 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) trata 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.

Esta Comisión está igualmente habilitada para la adopción de medidas cautelares, puesto que el artículo 48.7 de la LGTel señala que *“en el ejercicio de sus funciones, y en los términos que reglamentariamente se determinen, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, una vez iniciado el procedimiento correspondiente, podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, adoptar las medidas cautelares que estime oportunas para asegurar la eficacia del laudo o de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello”*.

Por su parte, el artículo 31 de Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, faculta a esta Comisión para adoptar medidas cautelares en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, pudiendo consistir las mismas en órdenes de cesación o de imposición de condiciones determinadas para evitar el daño que pudieran causar las conductas a que se refiere el procedimiento o en la imposición de fianza de cualquier clase, excepto la personal, que sea bastante para responder de la indemnización de los daños y perjuicios que se pudieran causar.

Por último, el citado artículo 31 impide dictar medidas cautelares que puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes. En este mismo sentido, en el artículo 72 de la LRJPAC, norma por la cual se rige esta Comisión en el ejercicio de las funciones públicas que la ley le atribuye conforme establece el artículo 48.1 de la LGTel, se establece: *“No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”*.

SEGUNDO.- Objeto del presente procedimiento.



El presente procedimiento tiene por objeto la adopción de las medidas cautelares necesarias para asegurar la ejecutividad de la Resolución que pudiera adoptar esta Comisión en el presente procedimiento; en concreto y, en su caso, la adopción de medidas cautelares tendentes a permitir a VODAFONE la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en la red móvil de VODAFONE desde clientes prepago al número 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM, durante la tramitación del presente procedimiento y hasta que proceda la adopción de la resolución definitiva que ponga fin al mismo.

TERCERO.- Descripción del uso de la numeración 118AB.

La numeración 118AB está atribuida a servicios de información sobre números de abonado de conformidad con lo dispuesto en el Plan nacional de numeración telefónica, aprobado mediante el Reglamento de Mercados. Esta numeración comparte algunas semejanzas con los números de tarificación adicional para los que VODAFONE tiene autorizados por esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones diversos procedimientos de suspensión de la interconexión⁴.

El apartado decimotercero de 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 adelante, Orden CTE/711/2002) atribuyó el código 118, coincidente con las tres primeras cifras del número nacional NXYABMCDU, al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica y estableció las condiciones para su prestación en un marco de competencia.

Este recurso de numeración podría resultar escaso debido a lo limitado del rango de numeración atribuido frente al elevado número de potenciales entidades susceptibles de solicitar este tipo de numeración, puesto que su uso está abierto a todos los operadores autorizados para la prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado. Por este motivo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones consideró necesario establecer limitaciones *a priori* a la cuantía de números a asignar por cada entidad, sin perjuicio de que en el futuro se pudieran establecer criterios más flexibles.

Por lo tanto, esta Comisión generalmente asigna sólo uno o dos números cortos pertenecientes a este rango, normalmente destinados a los servicios de consulta en sus modalidades nacional e internacional⁵.

La numeración 118AB es una numeración ficticia que, normalmente, antes de su encaminamiento hacia el destino final, es preciso traducir a una numeración geográfica fija o a una numeración móvil (mediante arquitecturas y protocolos de red inteligente). Los costes de la llamada que afrontan los operadores a la hora de cursarlas pueden ser mayores que los de una llamada normal debido a esta necesidad de traducción y su posterior encaminamiento, respecto de los necesarios para poder cursar llamadas a numeración geográfica o móvil, puesto que se ven implicados elementos de red adicionales y específicos para estos servicios. Estos mayores costes suelen implicar que las tarifas finales que deben afrontar los abonados llamantes sean habitualmente

⁴ Resolución de 11 de julio de 2002 (RO 2002/6646), 31 de marzo de 2004 (RO 2003/1827) y 17 de diciembre de 2009 (RO 2009/1588).

⁵ Existe una excepción en el caso de Telefónica de España, S.A. Unipersonal a la que se le asignó un tercer número, el 11818, para servicio de consulta telefónica nacional en el ámbito del Servicio Universal de telecomunicaciones, cuyas características y precio no le permiten competir libremente.



superiores a las llamadas entre números geográficos o entre números móviles del mismo operador.

Tanto en las llamadas al 118AB como a numeraciones de servicios de tarifas especiales (803, 806, 807 y 905), es obligatorio para el abonado llamado proporcionar una locución previa (a la que no se le aplica la componente de tarificación adicional) en la que se le informa al cliente del coste del servicio.

En este rango de numeración se retribuye al prestador del servicio, mediante la cuantía resultante de la diferencia entre lo que se cobra al abonado llamante y el precio del servicio soporte de telecomunicaciones.

La numeración 118AB no está sujeta a limitaciones tarifarias por lo que los prestadores de estos servicios pueden determinar como precio a cobrar al usuario final la cantidad que consideren adecuada a diferencia del resto de las numeraciones de tarifas especiales (803, 806, 807, 907 y 905) en las que el importe máximo viene determinado por la cifra A del número nacional⁶.

Otra característica de la numeración 118AB que la distingue de la numeración de tarificación adicional es que no está sujeta a un Código de Conducta, ni al control de una Comisión de Supervisión. Tampoco existe límite temporal para la duración de las llamadas a numeración 118AB.

Por último, una importante diferencia con la numeración de tarificación adicional es la relativa a los sujetos responsables de la numeración. Así, mientras que en la numeración de tarifas especiales el prestador del servicio no es operador de comunicaciones electrónicas, en la numeración 118AB sí tiene esta consideración.

CUARTO.- Concurrencia de los presupuestos necesarios para la adopción de una medida cautelar.

VODAFONE solicita la adopción de una medida cautelar consistente en que se le permita la suspensión de la interconexión en las llamadas con origen en su red móvil y destino a la numeración 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM.

Mientras se tramita el procedimiento principal de análisis de la solicitud de VODAFONE de autorizar la suspensión definitiva de la interconexión a la numeración 11837 y de proceder a la apertura de un procedimiento sancionador contra el titular de dicha numeración, resulta indispensable arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel y ello sin perder de vista el bien jurídico protegido en el presente caso, esto es, la eficacia de la futura Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

A tal efecto, ha de señalarse que concurren en este procedimiento los elementos necesarios que, conforme al artículo 72 de la LRJPAC, justifican la adopción de una medida cautelar consistente en autorizar a VODAFONE la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en su red móvil al número 11837, pero únicamente desde clientes prepago, a saber: existencia de elementos de juicio suficientes; necesidad para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, e inexistencia de perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o violación de derechos amparados en leyes.

⁶ Resolución de 16 de julio de 2002 de la SETSI y Resolución de 4 de diciembre de 2008 de la SETSI para los 905.



El Tribunal Constitucional ha interpretado el régimen de adopción de medidas cautelares indicando que no se produce vulneración de derechos constitucionales, incluso en el caso de que se adopten sin audiencia de las partes, siempre que exista una norma jurídica que permita su adopción, se adopten las medidas cautelares por resolución fundada en derecho y se basen en un juicio de razonabilidad en cuanto a la finalidad perseguida y circunstancias concurrentes (ver, entre otras, las siguientes Sentencias: STC 31/1981, de 28 de julio; 13/1982, de 1 de abril; 66/1984 y 108/1984, de 26 de noviembre; y 22/1985, de 15 de febrero).

De igual modo, el Tribunal Supremo ha señalado⁷ que “... la posibilidad de adopción de medidas cautelares sin oír previamente a la persona a la que afectan, no vulnera en sí misma, aquellos derechos constitucionales, pues encuentra justificación en su propia naturaleza, ante la hipótesis no descartable de situaciones urgentes en que sea necesaria su adopción para prevenir la lesión de los bienes jurídicos en peligro, salvaguardándose los referidos derechos en los trámites procedimentales posteriores, en donde deben ser satisfechos los principios de presunción de inocencia y de proscripción de la indefensión”.

Se fundamenta, a continuación, la concurrencia de los requisitos para la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas desde clientes prepago sobre la red de VODAFONE al número 11837.

a) Existencia de una norma jurídica que permita la adopción de la medida cautelar en el marco del presente expediente.

Como ya se ha señalado en la presente resolución, esta Comisión está facultada para adoptar una medida cautelar en el presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48.7 de la LGTel así como en el artículo 31 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

b) Apariencia de buen derecho.

Con fecha 6 de diciembre de 2011, ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por VODAFONE en el que la operadora pone de manifiesto el carácter irregular de los tráficos dirigidos a la numeración 11837 desde la red de VODAFONE.

Actualmente, existen procedimientos de suspensión de interconexión autorizados a VODAFONE para los casos de uso irregular mediante tráficos dirigidos a numeraciones de servicios de tarificación adicional, pero no existe un procedimiento similar para el caso de numeraciones 118AB.

El régimen de interconexión establecido en la normativa sectorial de telecomunicaciones se basa en el establecimiento de un derecho a la misma por parte de los operadores que lo soliciten, y de una correlativa obligación de facilitarla a quien se lo pida; todo ello en las condiciones establecidas en los Acuerdos de Interconexión firmados por las partes.

⁷ STS de 17 de julio de 2000, RJ 2000, 3200.



En el presente caso, el carácter irregular de los tráficos se produce cuando se realizan llamadas desde la red de VODAFONE al número 11837. Y, tal y como se expone a continuación, las llamadas efectuadas al número que es titularidad de la entidad SEBOIM han comportado y pueden seguir comportando un uso irregular de la red, que determina la necesaria intervención de esta Comisión con anterioridad a la fecha de la Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

JUSTIFICACIÓN DE TRÁFICOS IRREGULARES EN LLAMADAS EFECTUADAS AL 11837 ENTRE LOS DÍAS 22 Y 28 DE NOVIEMBRE DE 2011

Según se expone en el escrito presentado por VODAFONE, en 6 días se han realizado [CONFIDENCIAL] llamadas en la red de VODAFONE al número 11837 desde [CONFIDENCIAL] –frente a las [CONFIDENCIAL] realizadas desde líneas de postpago-, que están dadas de alta y asociadas a [CONFIDENCIAL] y a [CONFIDENCIAL]. El 99,9% de las llamadas a este destino proceden de usuarios de prepago de VODAFONE.

A continuación, expone la operadora las principales características de las llamadas efectuadas al 11837.

- 1) Detalle de las ubicaciones en las que se han realizado llamadas al número 11837 por parte de los usuarios de VODAFONE.

En el gráfico que se indica a continuación aportado por VODAFONE puede observarse que el 90,3% de las llamadas realizadas a este destino provienen de 17 emplazamientos.

[CONFIDENCIAL]

FIN CONFIDENCIAL]

Según alega la operadora, los emplazamientos en los que VODAFONE ha detectado el tráfico masivo de llamadas al 11837 se corresponden con los que habitualmente se han producido y se siguen produciendo para casos análogos de uso irregular por disociación mediante el “vaciado” de tarjetas de prepago a números de tarificación adicional 803, 806, 807 y 907.

- 2) Análisis del patrón de consumo de los clientes de VODAFONE que han realizado llamadas al número 11837.

Según VODAFONE, los números que realizan llamadas al 11837 tienen un patrón de consumo específico ya que éstas tienen la misma duración y se realizan en el mismo momento. Así pues, del análisis de las [CONFIDENCIAL] cuyas llamadas tienen una mayor duración a este destino, se observa que el 99,2% del tráfico que cursa tiene como destino el número 11837.

Como se muestra a continuación en el gráfico aportado por la operadora, puede apreciarse el incremento de las llamadas efectuadas al número 11837 en los días 22 al 28 de noviembre.



[CONFIDENCIAL]

FIN CONFIDENCIAL]

3) Sobre los usuarios de VODAFONE que realizan llamadas al número 11837.

VODAFONE expone en su escrito los precedentes de las [CONFIDENCIAL] líneas de prepago desde las que se han realizado llamadas al número 11837. Del total de dichas líneas:

- [CONFIDENCIAL] líneas habían realizado llamadas a números de tarificación adicional a los que VODAFONE había suspendido la interconexión por disociación según el *“Procedimiento de detección de uso fraudulento de la red e informe técnico del impacto en la red de VODAFONE del volumen irregular de llamadas a 906 desde servicio prepago”*.
- [CONFIDENCIAL] de esas líneas pertenecen a CIFs que previamente habían utilizado tarjetas de prepago para realizar llamadas a números de tarificación adicional a través de disociación y cuya interconexión se vio suspendida por VODAFONE mediante el procedimiento citado anteriormente.

Además, VODAFONE pone de manifiesto que los [CONFIDENCIAL] titulares de tarjetas de prepago que han realizado llamadas al número 11837, han estado involucrados en prácticas a las que ha puesto fin VODAFONE a través de la suspensión de la interconexión de números de tarificación adicional según el procedimiento descrito, disponiendo dichos CIFs en la actualidad de [CONFIDENCIAL] líneas de prepago activas.

SOBRE LA INCIDENCIA EN LA RED DE ACCESO DE VODAFONE- CONGESTIÓN DE CELDAS AFECTADAS

Alega VODAFONE que el 90,7% de las llamadas que los usuarios efectúan al número 11837 se realizan desde 17 localizaciones provocando la degradación y en algunos casos el bloqueo de las estaciones base con las que VODAFONE proporciona cobertura en esa área.

Según la operadora, se ocasionaron unos picos de tráfico completamente inusuales en determinadas localizaciones de la red de VODAFONE, provocando una degradación sustancial de la red y del servicio en dichas zonas, con el consiguiente perjuicio para los derechos de los usuarios de la misma. Sostiene la operadora que una consecuencia directa de estas prácticas es el incremento excepcional de la tasa de llamadas fallidas en las estaciones base, impidiendo, por tanto, la prestación de servicios de forma correcta.

Se muestra a continuación un análisis efectuado por VODAFONE en relación con las llamadas realizadas en varios emplazamientos.

1) Análisis de las llamadas realizadas en determinados emplazamientos de la Comunidad Autónoma de [CONFIDENCIAL].



VODAFONE aporta información relativa a los problemas de congestión que se han producido en el [CONFIDENCIAL], en los que han visto afectadas las siguientes estaciones base:

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

Cabe destacar los datos aportados por VODAFONE sobre el número de minutos con destino en el 11837 cursados entre el 6 de octubre y el 30 de noviembre de 2011.

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

Además, debe tomarse en consideración el número de llamadas fallidas distribuidas en franjas horarias entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011, debido, según VODAFONE, a la saturación de las celdas.

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

Y también cabe reseñar la información aportada sobre la distribución de minutos cursados en las distintas franjas horarias entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011.

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

A continuación la operadora pone de manifiesto los problemas de congestión producidos en [CONFIDENCIAL] que se ubican en la [CONFIDENCIAL].

Entre otros datos, se aporta información sobre el número de minutos con destino al 11837 cursados entre el 18 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011:

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

También se considera relevante el gráfico sobre el número de llamadas fallidas entre el 18 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011:

[CONFIDENCIAL



FIN CONFIDENCIAL]

Y, por último, procede destacar el número de llamadas fallidas distribuidas en franjas horarias entre el 18 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011.

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

- 2) Análisis de las llamadas efectuadas en varios emplazamientos de la Comunidad Autónoma [CONFIDENCIAL del País Vasco].

En primer lugar, se detallan por VODAFONE los problemas de congestión que se produjeron en el municipio de [CONFIDENCIAL], concretamente en [CONFIDENCIAL]. Puede destacarse la información sobre el número de llamadas fallidas distribuidas en franjas horarias entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011:

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

Otra de las zonas en las que hubo congestión fue la de la zona de [CONFIDENCIAL], concretamente, en [CONFIDENCIAL].

Entre los principales indicadores que ponen de relieve los problemas de congestión que se produjeron en estas zonas, debe destacarse también el del número de llamadas fallidas distribuidas en franjas horarias entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011:

[CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

Por último, se detallan los problemas de congestión habidos en las estaciones base de la zona de [CONFIDENCIAL].

Resulta ilustrativo también para esta zona el gráfico aportado por VODAFONE en el que consta el número de llamadas fallidas distribuidas en franjas horarias entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2011:

[CONFIDENCIAL



FIN CONFIDENCIAL]

Teniendo en cuenta toda la información descrita anteriormente aportada por VODAFONE sobre el carácter masivo de las llamadas efectuadas durante los días analizados, así como su incidencia en la red de VODAFONE, y sin perjuicio de su análisis en profundidad durante la tramitación del presente procedimiento, puede concluirse que existen indicios objetivos de que los comportamientos detectados comportan un uso irregular de la red en las llamadas dirigidas desde clientes prepago hacia el número 11837, con la consiguiente degradación de los servicios prestados por VODAFONE.

Desde este punto de vista (correcto funcionamiento de la red y de los servicios de interconexión), como se ha adelantado anteriormente, corresponde a esta Comisión intervenir en las relaciones entre los operadores con el objeto de “*garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios*” (artículo 11.4 de la LGTel). Además, 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 (artículo 48.4 e) de la LGTel).

Y todo lo anterior, teniendo en cuenta, como ya ha señalado esta Comisión en anteriores ocasiones⁸, que estas prácticas suponen un importante perjuicio económico para los operadores del servicio telefónico móvil desvirtuando su finalidad, actividad que se podría calificar, cuando menos, de irregular, persiguiendo unos fines que el Tribunal Supremo ha considerado como “*espurios e incalificables*”⁹.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, y en base a la documentación presentada, se estima procedente autorizar a VODAFONE a suspender la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM, S.L., concurriendo la suficiente apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), todo ello sin prejuzgar el fondo del asunto.

c) Necesidad y urgencia de la medida cautelar

La medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en la red móvil de VODAFONE desde clientes prepago al número 11837 es necesaria para asegurar la eficacia de la Resolución final que pudiera recaer en el presente procedimiento, y urgente por el uso irregular de la red en las llamadas efectuadas a dicho número, asegurando la eficacia de la resolución

⁸ Resolución de 29 de julio de 2010 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).

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006, recurso de casación contra la Sentencia de 17 de septiembre de 2003 de la Audiencia Nacional sobre la Resolución de 15 de noviembre de 2001 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones



definitiva que se adopte en el procedimiento en el cual se enmarca, existiendo elementos de juicio suficientes para ello, tal y como ya se ha expresado, y según exige el artículo 72 de la LRJPAC y el artículo 48.7 de la LGTel.

Los comportamientos denunciados por VODAFONE provocan una concentración de las llamadas de elevado volumen descritas en una misma celda, con el consiguiente perjuicio para la red del operador y para la calidad del servicio, que afecta finalmente a los usuarios que sufren el deterioro del servicio, tal y como se ha puesto de manifiesto en los gráficos de llamadas fallidas efectuadas durante el período de tiempo denunciado.

La adopción de la presente medida cautelar se considera necesaria y urgente pues con ella se limita el riesgo para VODAFONE de interconectar su red y prestar sus servicios indebidamente.

De no adoptarse una medida como ésta de forma cautelar, las obligaciones que esta Comisión termine en su caso imponiendo como consecuencia del conflicto iniciado podrían resultar inoperantes.

Por ello, con el fin de evitar la pérdida del efecto útil de las medidas que pudieran adoptarse por esta Comisión en el seno del presente procedimiento resulta apropiado y ajustado a Derecho, tal y como se ha señalado, la adopción de la presente medida cautelar por resultar necesaria y urgente.

Precisamente, esa urgencia determina que se haya prescindido en el presente caso del trámite de audiencia. La adopción de la medida "*inaudita parte*" se considera necesaria en virtud de las circunstancias de urgencia y razonabilidad que concurren en el presente caso, permitiéndose a los interesados que en la tramitación del procedimiento en curso manifiesten lo que a su derecho e intereses convenga.

Además, de no adoptarse la medida cautelar que permita a VODAFONE suspender la interconexión en los términos expuestos, se podrían producir más pérdidas económicas para la operadora como consecuencia del retraso en la adopción de la medida cautelar. Si se tiene en cuenta que, en el presente caso, la suspensión del servicio de interconexión conlleva que no se genera la obligación de pagar por tal servicio, queda garantizado que a partir de la fecha de la presente Resolución no se produce perjuicio técnico o económico alguno para la operadora.

d) Proporcionalidad de la medida cautelar

La medida cautelar propuesta es idónea y plenamente respetuosa con el principio de proporcionalidad¹⁰, habiéndose llevado a cabo la necesaria ponderación entre el

¹⁰El principio de proporcionalidad exige que los medios adoptados sean adecuados para lograr el objetivo perseguido y no rebasen los límites de lo que resulta necesario para su logro, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben



interés público que trata de satisfacer la actuación administrativa y los posibles perjuicios que se podrían irrogar a los afectados por la misma. En este sentido, la medida cautelar que se acuerda por medio de la presente Resolución no viola derechos amparados por las leyes ni ocasiona perjuicios de difícil o imposible reparación (artículo 72.3 de la LRJPAC).

La adopción de esta medida cautelar se considera proporcionada a las circunstancias que concurren en el presente procedimiento porque, teniendo por objeto asegurar el cumplimiento de la Resolución, se garantiza que a futuro no existirá uso indebido de la red y de los servicios de consulta a prestar a través del número 11837.

Si bien a lo largo del procedimiento se analizará la procedencia de la solicitud de VODAFONE de autorizar la suspensión de la interconexión en las llamadas efectuadas al número 11837 con origen en la red móvil de VODAFONE (tanto prepago como postpago), a efectos de la adopción de la presente medida cautelar debe tenerse en cuenta que el 99,9% de las llamadas efectuadas a dicho destino proceden de usuarios de prepago de VODAFONE, por lo que únicamente se estima procedente autorizar provisionalmente la interconexión en los casos de llamadas efectuadas en estos casos, es decir, desde clientes prepago de VODAFONE.

Teniendo en cuenta lo que antecede, puede concluirse que las medidas adoptadas en sede cautelar son plenamente consecuentes con el principio de proporcionalidad y tienen también carácter idóneo para cumplir con el objetivo perseguido.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Adoptar la medida cautelar consistente en permitir a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. suspender la interconexión de las llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM, S.L., hasta que se apruebe la resolución que ponga fin al presente procedimiento.

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 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos, ver asunto C-331/88, *Fedesa*, sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990.



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.