



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 22/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 5 de junio de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución relativa a la solicitud de la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U de suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en tarjetas prepago y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados (RO 2012/502).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución de fecha 21 de diciembre de 2011 acordando la medida cautelar de suspensión de la interconexión al número de consulta 11837 desde la red de VODAFONE

Con fecha 21 de diciembre de 2011 esta Comisión aprobó la Resolución por la que se adoptaba la medida cautelar consistente en la autorización a la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, VODAFONE) 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).

SEGUNDO.- Resolución de fecha 19 de enero de 2012 acordando la medida cautelar de suspensión de la interconexión al número de consulta 11861 desde la red de VODAFONE

Asimismo, con fecha 19 de enero de 2012 se aprobó la Resolución por la que se adoptaba la medida cautelar consistente en la autorización a la entidad VODAFONE a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11861 perteneciente a la entidad HISPANO TELEVISIÓN Y TELEFONÍA, S.L (RO 2011/2836).



TERCERO.- Escrito presentado por Vodafone España, S.A.U

Con fecha 7 de marzo de 2012, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito presentado por la entidad VODAFONE, poniendo en conocimiento de esta Comisión que había detectado nuevos comportamientos de prácticas irregulares en las llamadas efectuadas a través de su red con destino a numeración 118AB.

Según VODAFONE, en un principio estas prácticas se limitaban a tráfico originado desde tarjetas prepago de los operadores móviles a números de tarificación adicional, pero en el último año se ha detectado una evolución y una sofisticación de dichas prácticas irregulares que actualmente se producen desde cualquier origen (prepago, pos pago o incluso clientes de otros operadores haciendo roaming-in) y mediante llamadas a un más amplio abanico de numeración incluyendo cualquiera que implique retribución al llamado, como sucede con la de los servicios de consulta.

En este sentido, la operadora ha detectado la existencia de tráficos anómalos desde su red hacia numeración correspondiente a servicios de consulta de abonado con características similares a las que se recogen en los procedimientos en los que se autoriza a VODAFONE a suspender la interconexión hacia numeración de tarificación adicional aprobados en las Resoluciones de fechas 11 de julio de 2002¹, 31 de marzo de 2004² y 17 de diciembre de 2009³.

Concretamente, la operadora manifiesta que desde el mes de diciembre se han venido produciendo desde tarjetas prepago de Vodafone llamadas masivas a numeración de consulta, con disociación de los packs comercializados (separación de la tarjeta SIM del terminal) a la numeración 11832 de la que es titular la entidad JAM TELECOM 2000, S.L. (en adelante, JAM TELECOM) con el objeto de descargar su saldo y obtener una remuneración indebida.

Según VODAFONE, ya anteriormente durante un período de tiempo la operadora titular de la referida numeración llevó a cabo prácticas de disociación de tarjetas relacionadas con numeración de tarificación adicional que obligó a VODAFONE a suspender en trece ocasiones 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”. En los últimos meses se ha producido un cambio de estrategia por parte de JAM TELECOM al llevar a cabo actividades de disociación relacionadas con servicios de consulta de números de abonado.

Alude VODAFONE al impacto en pérdidas que estas prácticas le está suponiendo, que se compone de los costes de interconexión que a VODAFONE le han generado las llamadas efectuadas a dicho número [**CONFIDENCIAL**], a los que habría que añadir las pérdidas acumuladas por la subvención de los terminales correspondientes, los cuales no son utilizados en la red de VODAFONE, al ser las tarjetas del pack prepago disociadas del terminal con el que son comercializadas.

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 Arna 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.



Y añade que las prácticas descritas han conllevado la concentración del tráfico en torno a determinados emplazamientos en los que coincide que se han producido y se siguen produciendo casos de uso irregular por disociación mediante el “vaciado” de tarjetas a números de consulta de abonados.

La operadora aporta como justificación de su escrito un Anexo II en el que figuran los informes sobre llamadas irregulares originadas en las tarjetas prepago de VODAFONE y destino en el número 11832 correspondiente a los meses de diciembre de 2011, enero de 2012 y febrero de 2012.

En virtud de lo anteriormente expuesto, VODAFONE solicita no sólo la adopción de medidas cautelares en los términos que a continuación se indican, sino también que se apruebe un procedimiento general que habilite a la operadora a adoptar medidas de suspensión de la interconexión sin esperar a obtener autorización previa de esta Comisión, en términos similares a los ya autorizados para los números de tarificación adicional.

En particular, la operadora solicita:

- La aprobación de un procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados para la suspensión temporal de la interconexión de llamadas con origen prepago de VODAFONE con destino a numeración 118AB.
- La autorización a VODAFONE de la suspensión de la interconexión con origen en la red móvil de VODAFONE y destino al 11832 del que es titular la entidad JAM TELECOM.
- Con carácter previo a la Resolución definitiva, 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 11832, en tanto no se dicte Resolución definitiva que ponga fin al presente procedimiento.
- El inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra JAM TELECOM 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.
- El inicio de un procedimiento de cancelación de la numeración 11832 por incumplimiento del artículo 62.1.c) del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, Reglamento de Numeración).

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

Mediante escritos del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de fecha 30 de marzo de 2012, 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).

QUINTO.- Escritos presentados por la entidad JAM TELECOM

Con fecha 19 de abril de 2012 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito presentado por la entidad JAM TELECOM poniendo de manifiesto que remitió carta a VODAFONE ofreciendo su colaboración y solicitando que comunicara las numeraciones fraudulentas desde las que se efectúan las llamadas con la finalidad de bloquear las mismas.

JAM TELECOM solicitaba, además, que esta Comisión le autorizara a grabar el contenido de todas las consultas telefónicas sobre números de abonado realizadas sobre el 11832, lo que permitiría revisar posteriormente cualquier incidencia que se produjera en las llamadas. Y solicitaba, asimismo, que se le entregara copia del expediente completo y, en especial, del escrito de 7 de marzo de 2012 presentado por VODAFONE.

En la misma fecha, JAM TELECOM presentó otro escrito en el que manifiesta no tener relación alguna con este tipo de llamadas irregulares, así como su intención de que las mismas finalicen lo antes posible. Añade que VODAFONE no se ha puesto en ningún momento en contacto con ellos ni les ha comunicado ninguna incidencia. Además, manifiesta que sería necesario que los operadores dispongan de medios que les permitan identificar qué llamadas son fraudulentas a efectos de evitar la interconexión de las mismas. Asimismo, expresan su conformidad con la creación de un procedimiento de detección de fraudes así como con el bloqueo inmediato de las llamadas desde la numeración que les sea comunicada por VODAFONE o por la propia Comisión como fraudulentas.

SEXTO.- Nuevos escritos de alegaciones presentados por VODAFONE

Con fecha 23 de abril de 2012 ha tenido entrada en el Registro de la Comisión nuevo escrito de VODAFONE complementando la información aportada en su escrito de 7 de marzo de 2012 en relación con los meses de marzo y de abril.

Asimismo, con fecha 25 de abril de 2012 se ha recibido en el Registro de la Comisión escrito de la entidad VODAFONE en el que comunica nuevos datos al haber comprobado que JAM TELECOM 2000 y su administrador, Sergio Ávila Voloschin, habían adquirido tarjetas de prepago y realizado llamadas entre el 1 de diciembre de 2011 y el 16 de marzo de 2012 al 11832. Se aporta Anexo II que contiene los registros de llamadas efectuadas por JAM TELECOM y dicho administrador y Anexo III en el que figura la información de los compradores de tarjetas prepago que consta en las bases de datos de gestión de clientes de VODAFONE.

SÉPTIMO.- Resolución por la que se adopta la medida cautelar consistente en la autorización a Vodafone a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM

Con fecha 3 de mayo de 2012 el Consejo de la Comisión aprobó la Resolución por la que se autorizaba a Vodafone a suspender la interconexión de las llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a



JAM TELECOM hasta que se dicte la resolución que ponga fin al presente procedimiento.

OCTAVO.- Escritos presentados por VODAFONE solicitando suspensión de la interconexión a los números de consulta 11864, 11817 y 11829 (RO 2012/599, RO 2012/719 y 2012/814).

Además de presentar escritos denunciando el comportamiento irregular de las llamadas a los números 11837, 11861 y 11832, y a pesar de haberse adoptado medidas cautelares por parte de esta Comisión, VODAFONE ha puesto de manifiesto este tipo de irregularidades en relación con otros números de consulta como el 11864, 11817 y 11829, solicitándose asimismo en relación con estos números la autorización de la suspensión de la interconexión, la adopción de medidas cautelares de suspensión, el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y el inicio de un procedimiento de cancelación de la numeración.

NOVENO.- Escrito presentado por la entidad JAM TELECOM

Con fecha 14 de mayo de 2012, tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito presentado por la entidad JAM TELECOM mediante el cual solicita que se autorice a la operadora a grabar a los solos efectos de la verificación, todas las llamadas recibidas en la numeración 11832, lo que permitirá revisar *a posteriori* cualquier incidencia sobre la materia, que se le entregue copia del expediente, que se le requiera a VODAFONE para que aporte los contratos firmados y documentos que justifiquen la adquisición de tarjetas prepago por parte del administrador de la empresa y que se proceda por parte de la Inspección de la Comisión a verificar en cualquier tienda oficial de VODAFONE si los packs que se venden en estas tiendas permiten el acceso a numeración 118AB, si los terminales se encuentran subvencionados y si las tarjetas contienen o no saldo.

DÉCIMO.- Nuevo escrito presentado por VODAFONE

Mediante escrito presentado con fecha 24 de mayo de 2012, la entidad VODAFONE viene a ampliar la información aportada en sus escritos de fechas 7 de marzo de 2012, 18 de abril de 2012 y 25 de abril de 2012, con el objeto de acreditar el perjuicio económico que la conducta de JAM TELECOM le generó, aportando como Anexo I un detalle del consumo, que según VODAFONE, fue realizado por una de las tarjetas pertenecientes al administrador único de JAM TELECOM, D. Sergio Ávila Voloschín durante los meses de enero, febrero y marzo de 2012.

Además, señalan que si bien el *“Procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados”* remitido por VODAFONE a la CMT con fecha 7 de marzo de 2012 recoge una serie de evidencias que apuntan indubitadamente a la calificación de una determinada práctica como irregular, desean enunciar los ocho parámetros más relevantes que le pueden llevar a constatar el carácter abusivo e irregular de un determinado tráfico.

ÚNDÉCIMO.- Resolución de fecha 7 de junio de 2012 por la que se adopta la medida cautelar consistente en la autorización a VODAFONE a suspender la



interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonados.

Con fecha 7 de junio de 2012, como consecuencia de los escritos presentados por VODAFONE donde se informaba a esta Comisión de nuevos casos de tráfico irregular en relación con otros números de consulta de abonado, se aprobó la Resolución por la que se adoptaba la medida cautelar consistente en la autorización a VODAFONE a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonado.

Esta Resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59.5 y 6 y el artículo 60.1 de la LRJPAC fue publicada en el Boletín Oficial del Estado del 12 de julio de 2012, número 166.

DUODÉCIMO.- Escrito de JAM TELECOM de 22 de junio de 2012

Con fecha 22 de junio de 2012 tuvo entrada escrito de JAM TELECOM por el que realizaba alegaciones en el seno del presente procedimiento.

DECIMOTERCERO.- Resolución de 26 de julio de 2012 por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por JAM TELECOM contra la medida cautelar aprobada por el Consejo de esta Comisión con fecha 3 de mayo de 2012.

Con fecha 26 de julio de 2012 el Consejo de esta Comisión aprobó una Resolución por la que se resolvía el recurso de reposición interpuesto por JAM TELECOM contra la Resolución de 3 de mayo de 2012 por la que se adoptó 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 con destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM, desestimándose en su totalidad.

DECIMOCUARTO.- Resoluciones de fecha 7 de septiembre de 2012 por la que se aceptan los desistimientos presentados por VODAFONE en relación con su solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión de la interconexión de las llamadas al número 11864, 11817 y 11829.

Tras la aprobación por esta Comisión de la Resolución de 7 de junio de 2012 por la que se adoptaba la medida cautelar consistente en la autorización a VODAFONE a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonado, VODAFONE, al entender que con esta Resolución general, quedaba subsumida su solicitud de adopción de medidas cautelares respecto a números concretos de consulta como eran el 11864, 11817 y el 11829, desistió de su solicitud de adopción de medidas cautelares en relación con la suspensión de la interconexión a dichos números.

Dichas solicitudes de desistimiento fueron aceptadas por esta Comisión en distintas Resoluciones de 7 de septiembre de 2012:

- Resolución en virtud de la cual se acepta el desistimiento presentado por la entidad VODAFONE en relación con su solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión de la interconexión de las llamadas al número 11864 (RO 2012/599)



- Resolución en virtud de la cual se acepta el desistimiento presentado por la entidad VODAFONE en relación con su solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión de la interconexión de las llamadas al número 11817 (RO 2012/719).
- Resolución en virtud de la cual se acepta el desistimiento presentado por la entidad VODAFONE en relación con su solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión de la interconexión de las llamadas al número 11829 (RO 2012/814).

DECIMOQUINTO.- Recurso de reposición sobre las Resoluciones del Secretario de fecha 21 de noviembre de 2012, por las que se declara la confidencialidad parcial de ciertos datos aportados por la recurrente en el procedimiento de referencia RO 2012/502.

Con fecha 21 de 2013, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por VODAFONE contra las resoluciones del Secretario de esta Comisión de fecha 21 de noviembre de 2012, por las que se declaraba la confidencialidad parcial de ciertos datos aportados por la recurrente en el procedimiento de referencia RO 2012/502, desestimándose en su totalidad.

DECIMOSEXTO.- Inspección.

Con fecha 6 de marzo de 2013, en cumplimiento de la Orden de inspección del Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 25 de febrero de 2013, se procedió a realizar una inspección consistente en la realización desde las dependencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de una serie de llamadas, desde un terminal fijo, al número de consulta de números de abonado 11832 con el objeto de verificar qué tipo de servicio se prestaba a través del mismo, o en su caso, constatar que no se realizaba ningún servicio.

Realizada la inspección, se comprobó que a través de la numeración 11832 se prestaba el servicio de consulta de números de abonados de forma correcta.

DECIMOOCCTAVO.- Audiencia

Con fecha 29 de abril de 2013 fue emitido el Informe de los Servicios de la CMT de fecha 29 de abril de 2013 en relación con la solicitud de VODAFONE de aprobar un procedimiento general para suspender la interconexión que permita el encaminamiento de las llamadas con origen en tarjetas prepago y destino a números 118AB, en el que se propone lo siguiente:

“Primero.- Autorizar a VODAFONE ESPAÑA, S.A. Unipersonal para que suspenda de forma temporal la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago de VODAFONE y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados, en los términos señalados en el presente Informe: “PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN DE USO IRREGULAR DEL SERVICIO PREPAGO PARA LLAMADAS A SERVICIOS DE CONSULTA DE ABONADOS”, siempre que se cumplan las siguientes condiciones.

- a) Cuando se produzca la suspensión de acuerdo con el citado procedimiento VODAFONE deberá remitir a esta Comisión un informe específico acreditativo de los requisitos y parámetros que concurren en un



determinado caso de numeración de consulta afectada en el plazo de las 24 horas siguientes a haberse producido la suspensión de la interconexión, salvo para fines de semana o puentes vacacionales que será de 72h.

- b) La suspensión de la interconexión sólo podrá llevarse a cabo cuando existan llamadas a numeración de servicios de consulta de abonados desde tarjetas prepago (al menos un 80%) de VODAFONE que hayan sido objeto, en algún caso, de disociación. Además, se deberá haber comprobado que concurren los parámetros establecidos en el presente Informe para suspender la interconexión hacia un determinado número de consulta en los siguientes términos:
- en el caso de perturbación en la prestación del servicio con degradación en la calidad de la red, habrán de darse al menos dos de dichos parámetros, que serán que [CONFIDENCIAL].
 - en el caso de perturbación en la prestación del servicio sin degradación en la calidad de la red, será necesario que concurren al menos tres parámetros de los citados en el listado contenido en el Fundamento de Derecho Cuarto de la presente Resolución para que pueda procederse a la suspensión de la interconexión.
- c) Además de ponerlo en conocimiento de la CMT, VODAFONE deberá ponerlo en conocimiento del operador a quien se le hubiere asignado la numeración afectada por dicha actividad en los plazos señalados en el presente Informe.
- d) Esta suspensión se podrá mantener durante un periodo transitorio de 9 meses.

Segundo.- Solicitar la apertura del correspondiente procedimiento de cancelación de la numeración del 11832 cuya titularidad corresponde a JAM TELECOM, S.L. de conformidad con lo señalado en el Fundamento de Derecho Quinto. b)”.

DECIMONOVENO.- Alegaciones de la entidad AIR EBITES, S.L. al trámite de audiencia.

Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2012, que tuvo entrada en el Registro de la Comisión el día 16 de mayo de 2012, la entidad AIR EBITES, S.L. (en adelante, AIR EBITES) formuló alegaciones en el marco del trámite de audiencia abierto, en los siguientes términos:

- En primer lugar, sostiene la operadora su disconformidad con la naturaleza del instrumento mediante el cual se quiere aprobar la Resolución, en el sentido de que la regulación de un procedimiento para autorizar la suspensión de la interconexión de llamadas con origen prepago desde una red de un operador con destino a numeración 118AB en caso de tráfico irregular, ha de tener lugar mediante una disposición de naturaleza reglamentaria, cuya competencia corresponde al Gobierno.
- En segundo lugar, sobre la base de lo anterior, resulta que la Comisión carece de competencias normativas. Si bien el informe de los Servicios de 29 de abril de 2013 apela a determinados preceptos de la LGTel (artículos 48.3 y 48.4 e)) y del Reglamento de Mercados (artículo 23), dichos preceptos solo otorgan a la CMT potestades para la adopción de actos de contenido no reglamentario.



- En tercer lugar, las disposiciones de carácter general deben seguir el procedimiento para la adopción de reglamentos previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (artículo 24) que requiere informe del Consejo de Estado.
- En cuarto lugar, sostiene AIR EBITES que no resulta posible la existencia de partes de contenido de carácter confidencial, ya que la confidencialidad del contenido no figura amparada en ninguno de los apartados del artículo 37 de la LRJPAC. Es decir, que la existencia de contenido confidencial en los expedientes administrativos queda condicionada a dos requisitos:
 - o La concurrencia de un motivo considerado legalmente suficiente, que solo puede ser la intimidad de las personas, por razones de interés público o por protección del secreto comercial o industrial.
 - o Que el órgano administrativo efectúe declaración expresa de reserva al acceso público.

VIGÉSIMO.- Alegaciones de VODAFONE al trámite de audiencia.

Con fecha 21 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito presentado por la entidad VODAFONE en virtud del cual formulaba sus alegaciones al trámite de audiencia:

- a) Sobre el plazo de mantenimiento de la suspensión de la interconexión, la entidad manifiesta su disconformidad con el plazo de 9 meses propuesto por la Comisión. Sostiene que la aprobación de la Resolución propuesta por el Informe en los términos previstos supondría la reapertura de al menos **[CONFIDENCIAL]** cuya interconexión ya ha sido suspendida y ello pondría en riesgo tanto sus intereses como los de los usuarios finales. La operadora se opone al establecimiento de plazo alguno para el mantenimiento de la suspensión de la interconexión, proponiendo en su lugar como alternativa, el mantenimiento de la suspensión hasta que se produzca un cambio de titularidad del número de que se trate. De este modo la entidad propone dos opciones acumulativas que sustituyan el establecimiento de un plazo de mantenimiento de la suspensión de nueve meses que detalla a continuación:
 - o Por un lado, el plazo mínimo de mantenimiento de la suspensión de la interconexión que considera imprescindible para “desanimar” la reincidencia de ese tipo de conductas no debe ser inferior a 24 meses.
 - o Por otro lado, la CMT debería señalar de manera explícita en la Resolución que ponga fin al expediente que en caso de que una determinada suspensión vuelva a reincidir en una conducta merecedora de la suspensión de la interconexión tras acreditar VODAFONE que está realizando un tráfico irregular, la entidad pudiera:
 - Proceder al bloqueo inmediato de la interconexión de las llamadas de sus usuarios de prepago.
 - Que la CMT proceda de oficio a iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el operador reincidente en su conducta por la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el artículo 53 w) de la LGTel.
 - Que la CMT proceda de oficio a iniciar un procedimiento de cancelación de la numeración sobre la que se acredite el tráfico



irregular en virtud del artículo 62.1.c) del Reglamento de Mercados.

- b) Sobre la no incoación de procedimiento sancionador contra JAM TELECOM.

A pesar de mostrar su acuerdo con el inicio de un procedimiento de cancelación de la asignación de la numeración 11832 en virtud del artículo 62 del Reglamento de Mercados, VODAFONE no entiende por qué dicha cancelación no va acompañada de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador en virtud del artículo 53 w de la LGTel.

Añade la operadora que la Comisión ya señaló a JAM TELECOM que si volvía reincidir en su conducta procedería a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador. Concretamente, en la Resolución de 29 de abril de 2000 se indicaba a ese operador que si volvía a reincidir en una conducta abusiva e irregular como la expuesta en el expediente de referencia, se incoaría el correspondiente expediente sancionador.

Además, VODAFONE no entiende por qué la Comisión señala que no hay indicios suficientes que hagan vislumbrar una relación jurídica directa entre la comisión de las prácticas descritas en el expediente de referencia y su autoría por parte de JAM TELECOM, recordando a tal efecto la operadora que con fecha 26 de abril de 2012 VODAFONE remitió a la Comisión un escrito en el que aportaba datos de los compradores de una serie de tarjetas de prepago de VODAFONE con las que se habían realizado llamadas al número 11832 que se correspondían con el administrador único de JAM TELECOM y con la propia persona jurídica del operador.

Añade VODAFONE que en este sentido cumple escrupulosamente con la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, que acredita de manera fehaciente la identidad de los compradores de las tarjetas prepago. A juicio de VODAFONE queda suficientemente justificada la causalidad entre la acción llevada a cabo por los propietarios de dichas tarjetas y la numeración que recibía las llamadas realizadas por ellas.

VIGESIMO PRIMERO.- Alegaciones de JAM TELECOM.

Con fecha 22 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión, escrito formulado por la entidad JAM TELECOM en virtud del cual formula las siguientes alegaciones sobre el informe remitido por los Servicios de esta Comisión:

- Caducidad del expediente.

Teniendo en cuenta que el inicio del expediente tuvo lugar en el mes de marzo de 2012 y que el inicio del expediente fue notificado a la entidad el 14 de abril de 2012, hacen catorce meses desde que se inició el expediente, habiéndose notificado en el escrito de inicio del mismo que la tramitación del expediente se realizaría en un término de 3 meses.



Por lo que se refiere a la petición de inicio de un procedimiento de cancelación de la numeración y de un procedimiento sancionador, los mismos habrían de iniciarse de oficio por parte de la Comisión.

- Falta de relación entre JAM TELECOM y la existencia de llamadas irregulares.

Sostiene JAM TELECOM que ninguna relación tenía con las llamadas irregulares, frente a lo que sostenía VODAFONE sobre todas las líneas a nombre de la sociedad y de su representada. De este modo, el 14 de mayo de 2012, en plena tramitación del expediente y antes de adoptarse ninguna medida cautelar por la Comisión, JAM TELECOM solicitó a VODAFONE información sobre todas las líneas a nombre de su persona y de su representada, tal y como justifica mediante la aportación de Anexo I.

Sin ser contestada por la entidad VODAFONE, JAM TELECOM presentó ante la Agencia de Protección de Datos una reclamación por no haber sido atendido su derecho de acceso (Anexo II), tal y como se reconocía expresamente en la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre. La reclamación fue estimada por la Agencia (Anexo III) y VODAFONE aportó procedimientos certificados que acreditaban que solo había tres líneas a nombre de su representada, que eran la 600751645/674215764 y 674233398. Tal y como aporta en documentación anexa estas tres líneas estaban desconectadas.

La documentación aportada por JAM TELECOM acreditaba, según la operadora, que la misma nada tenía que ver con otras líneas de teléfono de VODAFONE.

- Privación del derecho de contradicción y defensa al no conocer las acusaciones y documentos presentados por VODAFONE.

Según la operadora resulta prueba diabólica probar que alguno no ha hecho lo que no ha hecho o que no es titular de unas líneas que no son. Además, la totalidad de las alegaciones se han enviado a VODAFONE, incluso traduciéndolas a cargo de la Administración cuando, en cambio, no se ha puesto en su conocimiento ni una de las alegaciones expuestas por la otra operadora, a una de las cuales ha podido tener conocimiento en virtud de un procedimiento contencioso-administrativo con la operadora.

- En cuanto a los patrones telefónicos alegados por VODAFONE tampoco obedecen a la realidad, y los gráficos y el desglose de las llamadas recibidas por el 11832 en febrero y marzo de 2012 siguen tratadas de manera confidencial sin que se permita el acceso a las mismas. Además, en todas las inspecciones realizadas por la CMT se ha constatado que el servicio se prestaba de manera real y eficiente sin ningún tipo de demoras. En varios informes presentados por la operadora señala ésta que se demuestra que no se trata de llamadas generadas de forma artificial, que las llamadas obedecen sin duda a un tráfico normal ni son de la misma duración, tal y como pretende VODAFONE.
- Sostiene JAM TELECOM que esta parte ha acreditado que las líneas atribuidas por VODAFONE a la operadora no les pertenecen gracias a la actuación de la Agencia de Protección de Datos. Sería muy posible que si se pudieran conocer



la lista de llamadas que se afirman se han recibido a su numeración pudiera contradecir las afirmaciones de VODAFONE.

Añade que es de conocimiento público que VODAFONE no subvenciona ningún terminal y que las tarjetas que van con los packs no llevan saldo, lo que impide que alguien pretenda beneficiarse de una hipotética disociación. Y que VODAFONE vende tarjetas con saldo no paquetizadas, es decir, sin móvil asociado, y que las venden al precio que posee las tarjetas sin ningún tipo de subvención.

En el expediente no existen a su juicio pruebas que acrediten que determinadas líneas tienen asociado un terminal subvencionado y éste se ha disociado. Según JAM TELECOM para acreditar una disociación, VODAFONE debería demostrar que las líneas llamantes se encontraban enlazadas a un terminal subvencionado.

Una vez que esta parte ha acreditado a la Comisión que no subvencionaba los teléfonos y que las tarjetas asociadas en packs no portaban saldo, las supuestas líneas estaban activadas durante años y se beneficiaban de una tarifa especial, frente a lo que ha de señalar que las tarjetas prepago si no se recargan y se usan caducan de modo que sus llamantes poseían sus líneas desde hace años lo que acreditaba su recarga habitual.

JAM TELECOM solicita a VODAFONE que se bloqueen las llamadas desde líneas que, según ellas, no se encontraban asociadas, ya que si bien se dice que dicha medida no es viable, resulta completamente aplicable sin necesidad de esfuerzos técnicos porque los operadores disponen de los medios, de modo que cuando un teléfono es robado se puede bloquear y los sistemas permiten bloquear el acceso al número de tarificación adicional sin ningún esfuerzo.

- Se establece que analizados los destinos solicitados por parte de sus clientes y usuarios, han detectado que se han producido centenar de interconexiones con destinos de tarificación adicional, lo que les ha ocasionado cuantiosos costes de interconexión, siendo JAM TELECOM quien abona la llamada de tarificación adicional. Se aporta al expediente listado de destinos solicitados y llamadas efectuadas por parte de su representada después de la existencia de petición expresa de los usuarios llamantes.

Con el mayor de los respetos, JAM TELECOM sostiene que encuentra a faltar que esta Comisión no haya tenido en cuenta que la operadora haya sido distribuidor oficial de VODAFONE y que en la actualidad exista un conflicto abierto entre su representada y VODAFONE, lo que acredita la animadversión de VODAFONE hacia la operadora.

- Según JAM TELECOM, VODAFONE hace una lectura interesada de la Resolución, concretamente del párrafo en el que se señala lo siguiente:

“La suspensión de la interconexión sólo podrá llevarse a cabo cuando existan llamadas a numeración de servicios de consulta de abonado desde tarjetas prepago (al menos un 80%) de VODAFONE que hayan sido objeto, en algún



caso, de disociación. Además, se deberá haber comprobado que concurren los parámetros establecidos en la presente Resolución para suspender la interconexión hacia un determinado número, en los siguientes términos:”

Según JAM TELECOM, se exige que el 80% de las llamadas proceda de tarjetas prepago, pero no sobre las llamantes de VODAFONE sino sobre el total de las llamadas.

Se reitera que JAM TELECOM ha acreditado que VODAFONE comercializa tarjetas de prepago que no se encuentran paquetizadas y que no se encuentran subvencionadas de ninguna manera, tal y como se acredita en el Anexo 8. A pesar de no acreditarse de ninguna manera que se trata de líneas prepago asociadas a ningún teléfono subvencionado, la Comisión ha dado como buenas las afirmaciones de VODAFONE sin aportar ningún tipo de prueba.

Argumenta que su afirmación está avalada por las inspecciones de la propia CMT, la última realizada el 6 de marzo de 2013 que acredita que el servicio es ofrecido de manera real y efectiva. Se alude para ello a lo dicho en la página 30 del Informe de los Servicios, según el cual:

“No obstante, y asumiendo lo destacado en dicha Resolución, se debe señalar que de los datos suministrados por VODAFONE no hay indicios suficientes que hagan vislumbrar una relación jurídica directa entre la comisión de estas prácticas o servicios irregulares y su autoría por parte de JAM TELECOM.”

- La apertura de un procedimiento de cancelación incumpliría el interés general al incumplir el derecho y la obligación de interoperabilidad entre las redes reconocidos en las leyes y el derecho fundamental a recibir información veraz del artículo 20 de la Constitución Española.

En virtud de lo anteriormente expuesto, JAM TELECOM solicita que:

- No se autorice a VODAFONE la suspensión de la interconexión con origen en la red de VODAFONE y destino al 11832 del que es titular JAM TELECOM.
- No se inicie procedimiento sancionador contra JAM TELECOM.
- No se inicie procedimiento de cancelación de la numeración 11832.
- Se autorice a JAM TELECOM a la grabación de todos los servicios de información prestados a través de la numeración 11832 a los efectos de su verificación por parte de la CMT.
- Se obligue a VODAFONE al bloqueo de las llamadas al 11832 desde líneas no asociadas a su terminal con origen en aquellos casos en que el terminal haya sido subvencionado.
- Se apruebe el “procedimiento de verificación de prestación de servicios 118AB” propuesto por esta parte.

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.

SEGUNDO.- Objeto del presente procedimiento.

Con fecha 7 de marzo de 2012 VODAFONE puso en conocimiento de esta Comisión que supuestamente se estaban produciendo una serie de llamadas irregulares desde números prepago de su red hacia la numeración 11832 cuyo titular es JAM TELECOM. En este mismo escrito, VODAFONE solicitó a esta Comisión la adopción de una medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión desde la numeración prepago de su red a la de esta numeración.

Asimismo, solicitaba la aprobación de un procedimiento genérico de suspensión de la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonados, cuando se reunieran determinados parámetros; la apertura de un procedimiento sancionador contra JAM TELECOM por supuesta infracción de 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 y la apertura del correspondiente procedimiento de cancelación de la numeración a este operador por un uso irregular de la misma.

Esta Comisión, una vez analizada la documentación remitida por VODAFONE, decidió mediante Resolución de 3 de mayo de 2012 adoptar una medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión al número de consulta 11832 desde la red de VODAFONE en llamadas prepago, hasta la aprobación de la Resolución definitiva que resolvería sobre todas las peticiones de VODAFONE, para asegurar, así, la



ejecutividad de la Resolución que pudiera adoptar esta Comisión en el presente procedimiento.

Por otra parte, a lo largo de la tramitación del presente procedimiento VODAFONE ha puesto en conocimiento de esta Comisión la existencia de más operadores que habrían llevado a cabo prácticas semejantes a las analizadas en el presente procedimiento, que dieron lugar a la apertura de los respectivos procedimientos (RO 2012/599, RO 2012/719 y RO 2012/814). Ello, unido a los casos anteriores que ya se estaban tramitando en esta Comisión (RO 2011/2690 y RO 2011/2836), justificarían según VODAFONE, la aprobación por parte de esta Comisión de un procedimiento genérico para suspender la interconexión con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonados, tanto de manera cautelar como definitiva, una vez concluya el presente procedimiento.

Esta Comisión, tomando en consideración la información aportada por VODAFONE, decidió adoptar mediante Resolución de 7 de junio de 2012 una medida cautelar consistente en la autorización a Vodafone a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 118AB de servicios de consulta de abonados.

Por tanto, el presente procedimiento tiene un doble objeto. Por un lado, decidir si se procede a autorizar el procedimiento propuesto por VODAFONE de suspensión de la interconexión de llamadas con origen prepago desde su red con destino a numeración 118AB de servicios de consulta de abonados, en el supuesto de tráfico irregular. Y, por otro lado, se analizará la petición concreta de VODAFONE en relación con la actuación de JAM TELECOM relativo al tráfico generado y cuya suspensión se solicitó, por si de la misma se desprendieran indicios que aconsejen la apertura de un procedimiento sancionador y un procedimiento de cancelación de la numeración 11832.

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

Antes de entrar a analizar concretamente las solicitudes de VODAFONE se estima necesario hacer una breve descripción de los servicios asociados a la numeración 118AB, puesto que es aquí, donde se concretan las supuestas prácticas irregulares denunciadas por VODAFONE.

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.

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).



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 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.

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.

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.



CUARTO.- Solicitud de VODAFONE de aprobar un procedimiento general de suspensión de la interconexión de aquellas llamadas de su red con origen en prepago y destino a numeración 118AB.

En el presente apartado se analizará la necesidad de aprobar el procedimiento de suspensión de la interconexión aportado por VODAFONE. Así, en primer lugar se hará una breve referencia al régimen de interconexión y las circunstancias que aconsejen, en su caso, la aprobación del procedimiento; y en segundo lugar, se examinará el propio procedimiento remitido por VODAFONE y se señalarán las modificaciones que en su caso deba introducir este operador.

a) Sobre el régimen de la interconexión y la necesidad de adoptar un procedimiento general de suspensión.

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.

La prestación de dichos servicios de interconexión y el pago de los mismos han de ir orientados a permitir la prestación de servicios a los usuarios finales, sin que puedan admitirse usos indebidos como la solicitud de servicios de interconexión que se generen y se soliciten con la finalidad única de obtener un enriquecimiento derivado de la generación de tráfico mediante llamadas efectuadas a determinados números.

En este sentido, se han venido denunciando en los últimos años por algunos operadores comportamientos de carácter irregular por llamadas efectuadas a numeraciones de tarificación adicional, incluidas aquellas consistentes en la disociación de tarjetas prepago con el objeto de descargar el saldo de las mismas y agotar el mismo mediante llamadas a dichos números, cuya finalidad no es ya la de permitir la prestación de un servicio solicitado por un usuario sino la de obtener un beneficio económico mediante la realización de llamadas de un elevado volumen a tales números, generando con ello un tráfico de interconexión de carácter considerable.

Lo anterior llevó a esta Comisión a autorizar procedimientos que habilitaran a los operadores perjudicados por tales prácticas a suspender la interconexión de las llamadas a dichos números. Actualmente, como señala VODAFONE en su escrito inicial, existen procedimientos de suspensión de la interconexión autorizados a la operadora para los casos de uso irregular mediante tráfico dirigido a numeraciones de servicios de tarificación adicional, concretamente, como expone VODAFONE, mediante las Resoluciones de fechas 11 de julio de 2002⁷, 31 de marzo de 2004⁸ y 17 de diciembre de 2009⁹.

Y también se han pronunciado los tribunales españoles confirmando las autorizaciones de suspensión de interconexión autorizadas por la Comisión para estos supuestos de disociación de tarjetas en llamadas a destinos de tarificación adicional. Cabe destacar, a este respecto, lo dispuesto por el Tribunal Supremo, al declarar que su actividad se podría calificar, cuando menos, de irregular, persiguiendo unos fines que el Tribunal

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.



Supremo ha considerado como “espurios e incalificables”¹⁰ al trasladar el crédito de la tarjeta al beneficio que se obtiene por la recepción de llamadas a estos números.

Sin embargo, no existe un procedimiento similar para el caso de numeraciones 118AB, que ha sido solicitado en el marco del presente expediente junto con la solicitud de suspensión de la interconexión al número 11832.

Sin perjuicio de las responsabilidades que, en su caso, puedan derivarse por este tipo de comportamientos en el orden penal, civil o administrativo, en un primer momento corresponde a esta Comisión adoptar las medidas necesarias para evitarlos, lo que implica autorizar a la operadora afectada a adoptar medidas de carácter técnico imposibilitando el encaminamiento de llamadas hacia los números a los que se dirigen llamadas de carácter irregular.

Hasta el momento, esta Comisión ha venido adoptando medidas cautelares de carácter individual en relación con los supuestos de llamadas irregulares efectuadas a determinados números de consulta una vez acreditados los requisitos para ello.

Así pues, mediante Resolución de fecha 3 de mayo de 2012 se autorizó a VODAFONE a suspender la interconexión de las llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM, siendo ésta la tercera ocasión en la que esta Comisión intervenía con carácter cautelar autorizando a VODAFONE a suspender la interconexión para evitar comportamientos de uso irregular en llamadas efectuadas a numeración 118AB.

En efecto, además de la Resolución citada, y en el marco de otros expedientes, esta Comisión había autorizado a VODAFONE con fecha 21 de diciembre de 2011 a suspender con carácter cautelar la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11837 (RO 2011/2690). Asimismo, con fecha 19 de enero de 2012 se adoptó la medida cautelar consistente en la autorización a la entidad VODAFONE a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11861 (RO 2011/2836).

Resulta de lo anterior que se han aprobado por esta Comisión varias Resoluciones de adopción de medidas cautelares con la finalidad de evitar que se sigan produciendo llamadas irregulares a numeración concreta de consulta sobre números de abonado denunciada por VODAFONE.

Pero con posterioridad se han seguido comunicando a esta Comisión comportamientos irregulares por parte de VODAFONE, concretamente, en relación con las llamadas efectuadas desde sus usuarios hacia los números de consulta 11864, 11817 y 11829 respecto de los cuales resulta necesaria también la adopción de medidas que impidan aquéllos.

Según la operadora, el carácter irregular de los tráficos se produce, en la mayor parte de los casos, al haberse realizado prácticas de disociación de tarjetas prepago de los packs comercializados y subvencionados.

¹⁰Sentencia 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.



La operativa de este tipo de comportamientos consiste en la obtención de tarjetas prepago asociadas a un terminal aprovechando el bajo precio del producto para posteriormente realizar la separación de la tarjeta y el terminal que lo forman. El vaciado del saldo de la tarjeta mediante llamadas a números de consulta genera un tráfico y unos costes de interconexión asociados al mismo que VODAFONE ha de sufragar. En el caso de saldos promocionales o terminales subvencionados el vaciado artificial de las tarjetas conlleva trasladar una subvención en tráfico a la operadora destinataria de las llamadas, en este caso, la operadora asignataria de los números de consulta.

La proliferación de este tipo de supuestos en los últimos meses hace preciso habilitar un procedimiento para que, ante la concurrencia de parámetros similares a los que esta Comisión ha tenido en cuenta para adoptar las medidas cautelares, la operadora pueda, por sí misma, proceder a la suspensión de la interconexión sin necesidad de esperar a que exista un pronunciamiento previo de este Organismo, aunque sometiéndose en todo caso dicha suspensión al deber de cumplimiento de los parámetros que se aprueben en la presente Resolución, al deber de comunicación a la Comisión y a su control posterior.

A este respecto debe señalarse que la mera disociación de tarjetas prepago mediante la utilización de varios terminales no puede considerarse *per se* una práctica irregular debiendo tenerse en cuenta las circunstancias concurrentes y acreditarse una serie de parámetros que garanticen la irregularidad de las llamadas efectuadas a través de dicha disociación.

Es preciso recordar las circunstancias concurrentes que se apreciaron en las Resoluciones citadas anteriormente mediante las que se adoptaron medidas cautelares de autorización de suspensión de la interconexión a numeración de consulta 118AB.

En la **Resolución de fecha 21 de diciembre de 2011** se autorizó con carácter cautelar la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas al número 11837, dado el carácter masivo de las llamadas efectuadas durante los días analizados (entre el 22 y el 28 de noviembre), así como su incidencia en la red de VODAFONE al producirse la congestión de las celdas afectadas.

Sobre las llamadas masivas, en dicha Resolución se apreció que se habían realizado un alto volumen de llamadas desde líneas prepago de VODAFONE, que la mayor parte del tráfico cursado por las mismas tenía como destino el número 11837, que coincidían en 17 emplazamientos, que tenían similar duración, coincidiendo algunas incluso en el tiempo, y que un porcentaje de líneas prepago habían realizado llamadas a números de tarificación adicional que habían sido objeto de suspensión de acuerdo con los procedimientos autorizados por esta Comisión.

Asimismo, las llamadas efectuadas tuvieron una incidencia considerable en la red de VODAFONE ocasionando picos de tráfico inusuales en determinadas localizaciones que provocaron la congestión de algunas celdas.

En la **Resolución de fecha 19 de enero de 2012** posterior se autorizó la suspensión de la interconexión al número 11861 por los mismos motivos, el carácter masivo de las llamadas efectuadas durante los días analizados, así como su incidencia en la red de VODAFONE.



En relación con las llamadas de carácter masivo, en dicha Resolución se tuvo en cuenta que el 100% de las llamadas al número 11861 procedían de usuarios prepago de VODAFONE, que el 80% de las llamadas coincidían en 20 localizaciones, y que tales emplazamientos coincidían con aquellos en los que habitualmente había habido uso irregular por disociación mediante “vaciado” de tarjetas de prepago en llamadas a números de tarificación adicional.

De igual modo, las llamadas también tuvieron incidencia en la red de VODAFONE, con la consiguiente congestión de algunas celdas.

Y, finalmente, en la **Resolución de fecha 3 de mayo de 2012** citada anteriormente se autorizó la suspensión de la interconexión al haber tenido lugar comportamientos de disociación de tarjetas prepago que realizaron llamadas al número 11832, siendo el 100% o un alto porcentaje de las llamadas realizadas por usuarios prepago, de modo que las llamadas de usuarios de contrato hacia dicha numeración fueron inexistentes. Se generaron, además, niveles muy elevados de tráfico en llamadas al número 11832 con origen en prepago, las cuales tenían, además, similar duración. Y, además, coincidían las ubicaciones desde las que se habían realizado llamadas al citado número de consulta y detección de casos análogos de uso irregular por disociación mediante el “vaciado” de tarjetas de prepago a números de tarificación adicional 803, 806, 807 y 907.

Lo anterior añadido a la posible compra de tarjetas prepago por parte de la entidad titular del número 11832 y su administrador único comunicada por VODAFONE.

Sin embargo, a efectos de la aprobación de un procedimiento general, resulta necesario determinar y unificar los criterios que han de tenerse en cuenta para la suspensión de la interconexión de las llamadas a dichos números.

Se expone a continuación el procedimiento propuesto por VODAFONE en el marco del presente expediente y las consideraciones necesarias para su aprobación.

b) Sobre el procedimiento a autorizar para la suspensión de la interconexión en las llamadas que se efectúen a números de consulta

En el presente caso el procedimiento interno propuesto por VODAFONE se denomina “PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN DE USO IRREGULAR DEL SERVICIO DE PREPAGO PARA LLAMADAS A SERVICIOS DE CONSULTA DE ABONADOS”.

Según se describe por la operadora, dicho procedimiento tiene por objeto detectar los casos irregulares de llamadas a servicios de consulta de abonado (código 118AB), procedentes de tarjetas prepago disociadas de los packs comercializados y subvencionados, con ánimo de lucro, con o sin degradación de la calidad del servicio, con el objeto de verificar si se dan las condiciones necesarias para proceder a la suspensión de la interconexión con destino en los servicios de consulta de abonados implicados.

En primer término, se detectarán las anomalías, aplicándose unos filtros de calidad y de tráfico en las herramientas estadísticas de forma que una variación de uno de ellos en un determinado porcentaje puede sugerir un evento anómalo a analizar.



Concretamente, en relación con la calidad, se tienen en cuenta **[CONFIDENCIAL]**. Y en relación con el tráfico se tienen en cuenta las siguientes variaciones: **[CONFIDENCIAL]**.

En cuanto a la comprobación del uso de terminales y tarjetas, los departamentos correspondientes de la compañía VODAFONE han de realizar un seguimiento diario, estableciéndose como alarma inicial la detección de llamadas que han sido realizadas con tarjetas no asociadas a su terminal, es decir, cuando se detecten casos de llamadas donde la relación IMEI-IMSI es mayor que 1.

Añade en este sentido VODAFONE que dado que los packs de prepago se comercializan con subvenciones importantes, el operador incluía restricciones a la utilización habitual de un determinado terminal (identificado por su IMEI) con una SIM (identificada por su IMSI o MSISDN) que no se corresponde con la tarjeta con la que se ha comercializado.

Como expone la operadora, esta alarma no determina por sí misma si el caso en estudio presenta características de ánimo de lucro por agentes ajenos a VODAFONE, sino que dicha alarma dará lugar a realizar un análisis en el que se verifique si se trata de un supuesto de irregularidad en el tráfico.

Entiende VODAFONE que se considera que las llamadas no corresponden al patrón común de tráfico y que ha de realizarse dicho análisis si se producen situaciones del tipo siguiente:

[CONFIDENCIAL].

Cuando se dé alguna de estas situaciones, se analizarán en detalle otros datos. Así, por ejemplo, en el caso de las prácticas de disociación de tarjetas se analizarán **[CONFIDENCIAL]**.

Y se concluirá en la suspensión de la interconexión de las llamadas cuando se den las siguientes circunstancias:

- Vodafone señala que en el caso de perturbación en la prestación del servicio con degradación de calidad en la red, el perfil de comportamiento sería el siguiente:

[CONFIDENCIAL]

- o Las SIMs utilizadas corresponden a usuarios prepago de VODAFONE

Se verificará, además, que se trata de un caso de disociación de packs.

El último supuesto citado propuesto por VODAFONE (las SIMs utilizadas corresponden a usuarios prepago de VODAFONE) no se corresponde con un patrón de comportamiento irregular, sino que constituye un supuesto de hecho necesario en el que dicho comportamiento tiene lugar.

El perfil de comportamiento sería, por tanto, aquél en el que **[CONFIDENCIAL]** y que además haya disociación de packs.



- En el caso de perturbación en la prestación de los servicios sin degradación de calidad en la red, el comportamiento asociado es el siguiente:
 - o El destino es un mismo número B, que coincide con numeración de servicios de consulta de abonados (nacional o internacional).

[CONFIDENCIAL].

En este último caso (perturbación de los servicios sin degradación en la calidad de la red) resulta preciso señalar que el primer supuesto citado (destino de las llamadas a servicios de consulta y origen de las llamadas en tarjetas prepago de VODAFONE) se corresponde más que con los patrones de comportamiento irregular con los supuestos de hecho en los que dichos comportamientos tienen lugar.

El perfil de comportamiento propuesto por VODAFONE sería, por tanto, el de que **[CONFIDENCIAL]** y que además haya disociación de packs.

Ha de tenerse en cuenta, además, que en su último escrito de fecha 24 de mayo de 2012 VODAFONE pone de manifiesto que, además de las evidencias anteriores descritas en su procedimiento, son varios los parámetros que pueden permitir constatar el carácter irregular de un determinado tráfico a este tipo de numeraciones, a saber:

[CONFIDENCIAL].

VODAFONE propone que, en caso de que observe, tras la realización del correspondiente análisis en un período mínimo de siete días naturales, que concurren al menos **[CONFIDENCIAL]** parámetros que proponen, estaría autorizada a suspender la interconexión, siendo necesario que al menos uno de dichos parámetros sea **[CONFIDENCIAL]**.

Para que sea aplicable el procedimiento, ha de partirse de la concurrencia de los supuestos de hecho en los que los comportamientos irregulares tienen lugar, a saber:

- Llamadas (al menos el 80% de las mismas) a numeración de servicios de consulta de abonados desde tarjetas prepago de VODAFONE, y
- Disociación de dichas tarjetas prepago en algún caso.

Es decir, para que proceda la suspensión de la interconexión de acuerdo con el procedimiento aprobado habrá de tratarse de llamadas a numeración de servicios de consulta de abonados desde tarjetas prepago de VODAFONE que hayan sido objeto de disociación en algún supuesto.

Además, deben darse los siguientes requisitos o parámetros para que se pueda proceder a la aplicación del procedimiento interno de VODAFONE que le permita suspender la interconexión de llamadas a números de consulta:

[CONFIDENCIAL]

FIN CONFIDENCIAL]



Concretamente, en el caso de perturbación en la prestación del servicio con degradación en la calidad de la red, habrán de darse al menos **[CONFIDENCIAL]** de dichos parámetros, que serán que **[CONFIDENCIAL]**, con independencia de que puedan concurrir otros.

En el caso de perturbación en la prestación del servicio sin degradación en la calidad de la red, será necesario que concurren al menos **[CONFIDENCIAL]** parámetros de los citados en el listado anterior como aplicables para este caso, para que pueda procederse a la suspensión de la interconexión.

Ha de tenerse en cuenta que la habilitación a un operador para que proceda a suspender unilateralmente la interconexión ha de ser utilizada correctamente y con carácter excepcional, debiendo acreditarse debidamente por el operador la concurrencia de los requisitos y parámetros que justifican la existencia de un comportamiento irregular.

El listado citado anteriormente no es un *numerus clausus* por lo que de continuar produciéndose comportamientos irregulares de tráfico cuando concurren otros parámetros no contemplados en el listado anterior, podrá solicitarse una modificación del mismo. Esta ampliación podrá, asimismo, llevarse a cabo de oficio.

Cuando se produzca la suspensión de acuerdo con el procedimiento aprobado por esta Resolución y concurrendo los parámetros citados anteriormente, ésta podrá suspender la comunicación, si bien deberá remitir a esta Comisión un informe específico acreditativo de los requisitos y parámetros que concurren en un determinado caso de numeración de consulta afectada por el procedimiento de suspensión autorizado en el plazo de las 24 horas siguientes a haberse producido la suspensión de la interconexión, salvo para fines de semana o puentes vacacionales que será de 72h.

Además de ponerlo en conocimiento de la CMT, VODAFONE deberá ponerlo en conocimiento del operador a quien se le hubiere asignado la numeración afectada por dicha actividad en 72 horas.

En todos los supuestos en los que esta Comisión ha autorizado la suspensión de la interconexión debido a la existencia de diferentes prácticas irregulares, dicha suspensión se debía mantener hasta que se produjera un cambio en la titularidad del número afectado. Para los supuestos ocurridos en la numeración de servicios de tarificación adicional, además de la anterior posibilidad, se preveía que dicha suspensión podría levantarse cuando la autoridad competente determinara que dichas conductas no vulneraban lo establecido en el Código de Conducta. Únicamente en los supuestos de “sumideros de tráfico telefónico”¹¹, y por petición expresa del operador de acceso, esta Comisión ha autorizado mantener la suspensión de la interconexión no sólo hasta que se produjera un cambio en la titularidad del número, sino también y alternativamente en el supuesto de que transcurrieran 3 meses desde la suspensión.

Así, la regla general ha sido que la suspensión de la interconexión se debía mantener hasta el cambio de titularidad del número.

¹¹ Resoluciones de 10 de mayo de 2012 (RO 2011 /1981), de 11 de abril de 2012 (RO 2011/785) y de 5 de diciembre de 2012 (RO 2012/1338).



No obstante este supuesto no es viable en los casos de tráfico irregular mediante el uso de numeración de consulta de números de abonados, ya que nos encontramos ante entidades en las que coinciden la figura del operador de comunicaciones electrónicas asignatario de la numeración con la del prestador de servicio consulta de abonado y, por tanto, no es susceptible un cambio de titular. Así, dado que esta posibilidad no puede ser establecida en el procedimiento para la numeración 118AB, se presenta necesario establecer el tiempo transitorio en el que se mantendrá la suspensión de la interconexión.

Teniendo en cuenta que en estos supuestos existe un riesgo certero de que tras el periodo de tiempo transitorio de suspensión, dichos prestadores, al seguir siendo los asignatarios de la numeración, volvieren a realizar dichas prácticas irregulares, el establecimiento de dicho plazo debe ser lo suficientemente amplio para garantizar la conservación de las redes de telecomunicaciones y evitar la repetición de estas prácticas en la medida de lo posible.

Los Servicios de esta Comisión estiman que el plazo de suspensión de la interconexión que compatibiliza ambas finalidades es de 9 meses. En efecto, un plazo inferior, no se entendería lo suficientemente persuasivo como para prevenir la comisión de dichas prácticas en el futuro por el mismo prestador y un plazo superior podría ser excesivo, máxime si tenemos en cuenta que el propio Reglamento de Mercados establece como causa de cancelación de la numeración imputable al operador la no utilización del número asignado en los 12 meses siguientes a su atribución¹². Así, dado que nos encontramos ante un recurso de numeración muy limitado donde el prestador y el asignatario son la misma entidad, estas prácticas deben ser abolidas en su totalidad evitando de la mayor de las maneras su realización y su repetición. Por ello, en la autorización del presente procedimiento genérico de suspensión de la interconexión de las llamadas con origen en la red prepago de VODAFONE y destino a la numeración 118AB, en el supuesto de que se suspenda la interconexión por la concurrencia de prácticas irregulares, dicha suspensión se mantendrá durante un tiempo transitorio de 9 meses.

Conviene recordar que, como señaló la CMT en su Resolución de 29 de abril de 2010, la existencia de estas prácticas irregulares mediante el uso de numeración de consulta de abonado puede justificar la apertura del correspondiente procedimiento de cancelación de la numeración asignada. En efecto, la suspensión de este tipo de numeración (que es muy escasa y está en un alto porcentaje asignada) a consecuencia de la realización de prácticas irregulares de tráfico podrá justificar la apertura del correspondiente procedimiento de cancelación por causa imputable al interesado o por razones de utilidad pública o interés general dada la escasez de dicha numeración, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 62.1 del Reglamento de Mercados.

En este sentido, sobre la petición de VODAFONE en su escrito de alegaciones dentro del trámite de audiencia, debe señalarse que no es preciso establecer expresamente en la Resolución que ponga fin al expediente que en caso de que una determinada suspensión el operador asignatario de la numeración vuelva a reincidir en una conducta merecedora de la suspensión de la interconexión, la entidad pueda proceder al bloqueo inmediato de la interconexión de las llamadas de sus usuarios prepago. Deberá ajustarse en todo caso al procedimiento establecido para ello. Así mismo,

¹² Artículo 62.1.2º. *“Mediante resolución motivada, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá modificar o cancelar las asignaciones efectuadas [...] cuando, transcurrido el plazo de 12 meses desde su otorgamiento, el titular de los recursos públicos de numeración no haya hecho uso de ellos”.*



sobre el inicio del correspondiente expediente de cancelación de numeración así como de procedimiento sancionador, habrá de estarse a lo que ocurra en el caso concreto.

Por tanto, todo ello será, con independencia del análisis de las circunstancias que concurran en cada caso y que esta Comisión valorará en el respectivo procedimiento.

Expuesto lo anterior, esta Comisión entiende que el procedimiento interno propuesto por VODAFONE contiene en apariencia las garantías necesarias para ser considerado como prueba suficiente para autorizar la suspensión temporal de la comunicación solicitada, puesto que esta actividad de corte, que es excepción a la regla general de garantizar la comunicación, se realiza sólo después de un seguimiento riguroso y completo de todos los elementos objetivos y subjetivos que intervienen en el proceso.

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 ocasiones¹³, que estas prácticas suponen un importante perjuicio económico para los operadores. En el presente caso VODAFONE cuantifica el perjuicio económico en los costes de interconexión que ha de sufragar para dirigir las llamadas de sus clientes prepago a los números de consulta, a lo que se le añade el importe de las pérdidas correspondientes a los terminales subvencionados a los clientes.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, y en base a la documentación presentada, se estima procedente autorizar a VODAFONE el procedimiento de detección de uso irregular del servicio prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados descrito con los cambios sugeridos por esta Comisión.

QUINTO.- Sobre las actuaciones de JAM TELECOM en el presente procedimiento en relación con el número 11832.

En el presente apartado, tomando como base los criterios y parámetros referenciados en el apartado anterior se analizarán las peticiones de VODAFONE en relación con la actuación de JAM TELECOM. Así, se analizará: a) la suspensión de la interconexión al número 11832, b) la conveniencia de abrir un procedimiento de cancelación de la numeración y c) se analizará si existen indicios suficientes que aconsejen la apertura de un procedimiento sancionador contra JAM TELECOM.

a) Suspensión de la interconexión al número 11832 de JAM TELECOM.

En relación con la suspensión de la interconexión, en el presente apartado se analizará la concurrencia de los parámetros anteriores en el supuesto de JAM TELECOM.

¹³ 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).



En este sentido, como ya se señaló en la Resolución de 3 de mayo de 2012, VODAFONE comunicó a esta Comisión que determinadas llamadas efectuadas al número 11832 del que es titular la entidad JAM TELECOM habrían comportado un uso irregular de la red de VODAFONE, que exigió la necesaria intervención cautelar de esta Comisión.

Por ello, es necesario analizar las circunstancias concurrentes en el presente caso para poder determinar si las condiciones que se tuvieron en cuenta en dicha Resolución y los criterios que se aprobaron en la Resolución de 7 de junio de 2012 siguen estando vigentes en el supuesto de JAM TELECOM.

Así, siguiendo los criterios establecidos la Resolución de 7 de junio de 2012, se examinará en primer lugar si concurren los presupuestos necesarios para poder aplicar el procedimiento de suspensión de la interconexión propuesto por VODAFONE, para analizar en un segundo momento la concurrencia concreta de dichos parámetros en el caso de JAM TELECOM.

1. Sobre la disociación de las tarjetas prepago y la realización de llamadas masivas.

La Resolución de 7 de junio de 2012 señalaba como paso previo y necesario para la aplicación del procedimiento de suspensión de la interconexión que sobre las tarjetas que llevaban a cabo dicho tráfico irregular concurrieran una práctica de disociación y que se produjeran llamadas masivas desde las mismas.

En este sentido, VODAFONE ha señalado en diferentes escritos a lo largo del presente procedimiento que a finales del 2011 y principios del 2012 detectó la existencia de determinadas prácticas de disociación de tarjetas prepago y llamadas masivas desde las mismas al número 11832 en los siguientes términos:

En el mes de diciembre de 2011 detectó que se realizaron llamadas en la red de VODAFONE al número 11832 desde [CONFIDENCIAL] tarjetas de prepago a través de [CONFIDENCIAL] IMEIs¹⁴. En el mes de enero de 2012, VODAFONE ha detectado que [CONFIDENCIAL] tarjetas de prepago han realizado llamadas al 11832 desde [CONFIDENCIAL] IMEIs. En el mes de febrero de 2012, VODAFONE ha detectado que [CONFIDENCIAL] tarjetas de prepago han realizado llamadas al 11832 desde [CONFIDENCIAL] IMEIs.

Con posterioridad VODAFONE señaló que se habían seguido produciendo este tipo de comportamientos durante los meses de marzo y abril. Concretamente, en el mes de marzo, se realizaron [CONFIDENCIAL] llamadas al número 11832 desde [CONFIDENCIAL] tarjetas de prepago a través de [CONFIDENCIAL]. Y en el mes de abril se produjeron [CONFIDENCIAL] llamadas desde [CONFIDENCIAL] tarjetas de prepago a través de [CONFIDENCIAL] IMEIs¹⁵.

En el informe aportado en el Anexo II por la operadora relativo a las llamadas efectuadas en las tarjetas prepago de VODAFONE y destino en el número 11832 correspondiente al mes de febrero de 2012 puede observarse, a modo de ejemplo, cómo desde un mismo IMEI se realizan 192 llamadas con origen en 154 tarjetas prepago, lo cual suponía que a través de un mismo IMEI se utilizaron, de media, en un día, 5 tarjetas prepago.

¹⁴ IMEI: International Mobile Equipment Identity (Identidad Internacional del Equipo Móvil).

¹⁵ Frente a estos datos aportados, la entidad JAM TELECOM aporta únicamente las llamadas recibidas durante los meses de febrero y de marzo, si bien no con la suficiente claridad como para cruzar los datos con los aportados por VODAFONE.



Así, no cabe duda de la existencia de prácticas consistentes en la disociación de tarjetas prepago que han realizado llamadas desde la red de VODAFONE hacia el número 11832.

Como se ha señalado anteriormente, esta práctica *per se* no constituye un incumplimiento de la normativa de telecomunicaciones; sino que es un criterio que se estableció en la Resolución de 7 de junio de 2012 como indicador de la existencia de prácticas irregulares, cuya concurrencia es necesaria para poder aplicar el procedimiento de suspensión.

Cuestión distinta es que ello pueda suponer una vulneración de las condiciones de uso de saldos promocionales¹⁶. Aspecto que esta Comisión no puede juzgar, pero que obviamente tiene que valorar al suponer un uso de saldo y tráfico no autorizado por VODAFONE.

Al igual que la disociación de tarjetas prepago, la Resolución de 7 de junio de 2012 estableció como requisito para la aplicación del procedimiento de suspensión aprobado la existencia de al menos un 80% de llamadas a numeración de servicios de consulta de abonado desde tarjetas prepago de VODAFONE.

En este sentido, VODAFONE aportó en su escrito de 7 de marzo de 2012 un informe respecto al número de minutos y las características de las llamadas con destino al 11832 realizadas durante el mes de febrero de 2012.

En el mismo se puede comprobar que el **[CONFIDENCIAL]** de las llamadas de los usuarios de VODAFONE a este número, de un total de **[CONFIDENCIAL]**, se corresponden con usuarios de prepago. Por tanto, se cumple el segundo criterio sentado en la Resolución de 7 de junio de 2012 para poder aplicar el procedimiento de suspensión al ser las llamadas con origen prepago en la red de VODAFONE igual o superior al 80%.

A este respecto JAM TELECOM en su escrito de 22 de junio de 2012 así como en las alegaciones en el trámite de audiencia alega que el criterio señalado en la Resolución de 7 de junio de 2012 de que al menos el 80% de las llamadas procedan de tarjetas prepago para poder aplicar el procedimiento de suspensión no se habría cumplido, porque, a su entender, en dicha Resolución VODAFONE afirma que las llamadas desde prepago ascendería al 71,82%, referenciándose a este porcentaje porque el mismo es público en dicha Resolución.

Al contrario de lo señalado por JAM TELECOM en el presente caso sí que concurre el requisito. De hecho, como se ha comentado más arriba, VODAFONE en su escrito de 7 de marzo de 2012 señalaba que el **[CONFIDENCIAL]** de las llamadas realizadas desde su red a dicho número tienen origen en tarjetas prepago, por lo que dicho principio concurriría.

El porcentaje del 71,82% al que se remite JAM TELECOM, se refiere al porcentaje de llamadas que las **[CONFIDENCIAL]**. En efecto, según dicho escrito VODAFONE detectó que **[CONFIDENCIAL]** líneas de prepago habían realizado un total de **[CONFIDENCIAL]** llamadas en ese mes al número 11832, lo que supone que el 71,82% de llamadas realizadas por esas líneas se realizaron al número de consulta 11832. Por tanto, al contrario de lo señalado por JAM TELECOM en el presente supuesto sí concurre que al menos el 80% de las llamadas realizadas desde la red de VODAFONE al número de consulta 11832 fueron desde tarjetas prepago.

¹⁶ <http://www.vodafone.es/conocenos/es/vodafone-espana/quienes-somos/legal-y-regulatorio/otra-informacion-legal/saldo-promocional/>



No obstante lo anterior, se debe señalar que estos dos criterios son dos indicadores cuya concurrencia permiten asumir a VODAFONE la existencia de tráficos irregulares y le habilitan sin más a la aplicación del procedimiento de suspensión aprobado, y por tanto a analizar si concurren los parámetros exigidos para, en su caso, suspender la interconexión, sin necesidad de justificar de una manera más intensa su aplicación.

Así, se debe señalar que los requisitos previstos en la Resolución de 7 de junio de 2012, y así concretados en el presente Informe, que son exigibles para la aplicación del procedimiento de suspensión ante la comisión de prácticas irregulares, esto es: la existencia de llamadas (al menos el 80%) a numeración de servicios de consulta de abonado desde tarjetas prepago de VODAFONE y la disociación de dichas tarjetas prepago en alguna ocasión, concurren en el presente supuesto.

En el siguiente apartado se analizará la concurrencia de los parámetros del procedimiento de suspensión.

2. Análisis del sistema de suspensión de la interconexión para el supuesto de JAM TELECOM.

Como se ha señalado más arriba, la Resolución de 3 de mayo de 2012 autorizó a VODAFONE a suspender transitoriamente la interconexión de aquellas llamadas que desde su red y con origen prepago tuviera destino al número 11832.

No obstante, dado que con posterioridad a dicho escrito se aprobó la citada Resolución de 7 de junio de 2012 donde se recogían los parámetros que, una vez modificados por esta Comisión, permitían asumir la existencia de dicho tráfico irregular, se debe analizar el comportamiento de JAM TELECOM de conformidad con dichos parámetros.

Puesto que en el presente procedimiento no se ha alegado y probado por parte de VODAFONE la existencia de una perturbación en la prestación del servicio con degradación en la calidad de la red, se debe analizar si de conformidad con la Resolución de 7 de junio de 2012 concurren al menos 3 de los parámetros previstos en dicha Resolución para los supuestos de perturbación del servicio sin degradación en la calidad de la red.

- *Sobre el tráfico de llamadas. En relación con la [CONFIDENCIAL].*

Partiendo de los datos señalados anteriormente respecto al número de llamadas que desde la red de VODAFONE con origen en tarjetas prepago se realizaron en el mes de febrero de 2012 se puede apreciar la concurrencia [].

En efecto, en dicho mes [CONFIDENCIAL] líneas de VODAFONE, de las que el [CONFIDENCIAL] eran de prepago, realizaron un total de [CONFIDENCIAL] llamadas al número 11832. Ello suponía que del total de tráfico generado por dichas líneas, el 71,82% estaba dirigido al número 11832.

Si bien dichos números ya muestran un tráfico [CONFIDENCIAL], dicha conclusión es aún mayor si comparamos los volúmenes de tráfico que desde la red de VODAFONE se realizaron al número 11832 con el tráfico que los clientes de VODAFONE dirigieron en ese mismo mes al número de consulta de abonado 11888, número que de conformidad con el Informe Sectorial de esta Comisión del año 2011, es el agente más representativo del mercado de servicios de información telefónica de ámbito nacional, con un peso del 46,8%¹⁷ del mercado por volumen de ingresos.

¹⁷ Página 62 del Informe sectorial 2011. Disponible en: <http://www.cmt.es/informes-anales>



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La comparativa realizada por VODAFONE del tráfico generado durante el mes de febrero de 2012 al número 11832 en relación con el que se realizó al 11888, arroja los siguientes resultados:

	Destino 11832	Destino 11888		
	Prepago	Prepago	Postpago	Total
Número de líneas de VODAFONE que han realizado llamadas a estos destinos	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Número de llamadas realizadas por usuarios de VODAFONE a este destino	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

Teniendo en cuenta la información anterior, puede observarse que en el caso del número de líneas prepago que han realizado llamadas al número 11832 en el mes de febrero de 2012 es superior al doble de las líneas prepago que han efectuado llamadas al número 11888. Y mayor diferencia puede apreciarse en el caso del número de llamadas desde prepago realizadas por usuarios de VODAFONE a dichos números, que es aproximadamente diez veces superior en el caso de las efectuadas al número 11832 que al 11888.

[CONFIDENCIAL]

A este respecto, JAM TELECOM ha manifestado que no entiende por qué VODAFONE realiza una comparativa de tráfico con los datos de un tercer operador ajeno a esta entidad, como es el 11888; cuando podría haberlo realizado con los datos de tráfico correspondientes a su propio número de consulta 11855. Pero debe señalarse que los datos aportados por JAM TELECOM no resultan suficientemente claros.

No obstante, y como se puede deducir de lo señalado anteriormente, la comparativa del tráfico originado en la red VODAFONE con origen prepago al número 11832 y al 11888 muestra la gran diferencia de tráfico entre una y otra, siendo muy superior el dirigido al 11832, cuando el número 11888 es el líder en el mercado de números de información de consulta de abonado con casi un 50% de cuota de mercado, lo que ilustra el comportamiento irregular de las llamadas al 11832 y del [CONFIDENCIAL]. Por tanto, la comparativa de VODAFONE es acorde y oportuna a lo que este operador está denunciando, como ya se señaló en la Resolución de 26 de julio de 2012¹⁸.

- Sobre la duración de la llamada [CONFIDENCIAL]

Además del [CONFIDENCIAL] tráfico generado hacia el número 11832 debe destacarse la similar duración de las llamadas efectuadas.

Así, puede observarse cómo en el mes de febrero de 2012, [CONFIDENCIAL] llamadas tuvieron una duración de entre 57 y 64 segundos esto es [CONFIDENCIAL] de las mismas. Y especialmente indicativo resulta que existen [CONFIDENCIAL] llamadas con una misma duración de [CONFIDENCIAL] segundos.

¹⁸ En este sentido ya se pronunció esta Comisión en su Resolución de 26 de julio de 2012 por la que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por JAM TELECOM contra la medida cautelar aprobada por el Consejo de esta Comisión con fecha 3 de mayo de 2012 (AJ 2012/976).



A este respecto, JAM TELECOM señala que la duración media de las llamadas alegadas por VODAFONE como irregulares, cumple los estándares de eficiencia de los Call Center para este tipo de servicios, en los *“que la llamada media para el servicio de información sin conexión con destino es de 64 segundos de media”*, de hecho entiende que *“es una muestra de que esta parte no intenta de manera artificial alargar la duración de las llamadas de los clientes”*. Por tanto, a juicio de JAM TELECOM que la duración de las llamadas sea similar no muestra que el tráfico sea irregular.

Esta cuestión ya ha sido alegada por JAM TELECOM en el seno del recurso de reposición resuelto mediante resolución de 26 de julio de 2012. En dicha Resolución se señaló que *“no fue el hecho de que hubiera llamadas con una duración de 64 segundos lo que motivó la suspensión de la interconexión, sino que el hecho de que la mayoría de ellas tuvieran una duración media similar (entre 57 y 64 segundos) fue una circunstancia más para concluir que existían indicios de que los comportamientos detectados suponían un uso irregular de la red en las llamadas dirigidas desde clientes prepago hacia el número 11832. Pero no sólo se destacó el hecho de que las llamadas tuvieran una duración media similar, sino que se aportaron datos concretos sobre la duración exacta de multitud de llamadas”*¹⁹.

En efecto, esta Comisión no está analizando si las llamadas tienen una duración de 64 segundos o no, sino la duración media de las llamadas. En este sentido, en febrero de 2012 hubo un porcentaje muy alto de llamadas, el [CONFIDENCIAL], cuya duración era entre el 57 y 64 segundos. Este porcentaje muestra indiciariamente el uso irregular de la red de la que proceden las llamadas que debe ser considerado de manera conjunta con el resto de parámetros para ver si, en conjunto, se puede entender la existencia prácticas irregulares.

No obstante, en el presente supuesto además de tener un elevado nivel de llamadas con origen prepago de duración similar, recordemos el [CONFIDENCIAL] de las llamadas efectuadas en el mes de febrero de 2012, existen [CONFIDENCIAL] llamadas con una misma duración de [CONFIDENCIAL] segundos, lo que supone que el [CONFIDENCIAL] de todas las llamadas realizadas desde la red de VODAFONE con origen prepago al número 11832 tienen una duración idéntica, aspecto, que no es normal y que muestra, de manera más explícita, el carácter irregular del tráfico generado en la red de VODAFONE y con destino al número de 11832 de JAM TELECOM.

Así, conforme a todo lo anterior se debe concluir que el presente parámetro también se cumple [CONFIDENCIAL].

- *En relación con la ubicación de las llamadas realizadas al número 11832 desde la red de VODAFONE. [CONFIDENCIAL]*

Por último, debe resaltarse el detalle de las ubicaciones en las que se han realizado llamadas al número 11832 por parte de los usuarios de VODAFONE.

Según VODAFONE puede observarse que el total de las llamadas realizadas al número 11832 en el mes de febrero de 2012 se llevó a cabo desde [CONFIDENCIAL] emplazamientos situados [CONFIDENCIAL] de ellos en la ciudad de [CONFIDENCIAL]. De todas estas llamadas realizadas el [CONFIDENCIAL] de las mismas se concentran específicamente en [CONFIDENCIAL] localizaciones de la ciudad de [CONFIDENCIAL]:

¹⁹ Fundamento de Derecho Tercero.



[CONFIDENCIAL]

Pero es que si tomamos **[CONFIDENCIAL]**, se observa que el **[CONFIDENCIAL]** del tráfico procedente de estas líneas se concentra en **[CONFIDENCIAL]**.

Por tanto, atendiendo a los datos anteriores se debe concluir que el presente parámetro también se cumple **[CONFIDENCIAL]** emplazamientos.

- *Sobre la posible actuación de JAM TELECOM. En concreto, se analiza la relación entre el titular de la numeración y los hechos producidos.*

En último término, a lo señalado anteriormente, ha de añadirse la información aportada por VODAFONE en sus escritos de fecha 25 de abril de 2012 y de 24 de mayo de 2012 en relación con las posibles actividades llevadas a cabo tanto por JAM TELECOM como por su administrador, en relación con las llamadas llevadas a cabo mediante tarjetas de su respectiva titularidad al número 11832.

En este sentido, en el escrito de 25 de abril de 2012 VODAFONE señalaba que había identificado determinadas tarjetas prepago que estaban a nombre de JAM TELECOM o su administrador único y que habían realizado llamadas que se podrían entender irregulares en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2011 y el 16 de marzo de 2012.

Así, VODAFONE destacaba los siguientes datos:

- El número total de llamadas realizadas al 11832 por ambos es de **[CONFIDENCIAL]**.
- El número de tarjetas que han utilizado para efectuar dichas llamadas es de **[CONFIDENCIAL]**.
- El número total de minutos cursados a este destino es de **[CONFIDENCIAL]**.
- Las llamadas realizadas a este destino por ellos se efectuaron desde las localizaciones en las que se comunicó que se realizaba el mayor tráfico al 11832 (**[CONFIDENCIAL]**).
- La duración de las llamadas es igualmente curiosa. De las **[CONFIDENCIAL]** llamadas realizadas por las distintas tarjetas SIM, **[CONFIDENCIAL]** tienen una duración de entre 57 y 64,2 segundos. Además, **[CONFIDENCIAL]** tienen una duración exacta de **[CONFIDENCIAL]**.

En este mismo escrito, se adjunta un Anexo II que contiene los registros de las llamadas que habría efectuado JAM TELECOM o su administrador único, así como un Anexo III en el que figura la información de los titulares de 20 tarjetas de prepago que constan en las bases de datos de gestión de clientes de VODAFONE donde se identifican como titulares de esos 20 números a JAM TELECOM o a su administrador y que habrían realizado llamadas en ese periodo con esas características.

Analizando las llamadas realizadas por esos 20 números, que son los únicos sobre los que VODAFONE aporta algún tipo de prueba sobre la titularidad de los mismos al haber remitido diversos pantallazos de sus bases de datos internas donde constan como titulares JAM TELECOM o su administrador, se puede comprobar que en dicho periodo de tiempo éstos habrían realizado un total de 348 llamadas de las cuales, 117 tienen una duración exacta de **[CONFIDENCIAL]**.

Asimismo, analizando los emplazamientos desde donde se realizaron el total de esas **[CONFIDENCIAL]** llamadas se puede comprobar que el **[CONFIDENCIAL]** de las mismas se hicieron desde **[CONFIDENCIAL]** emplazamientos situados en la ciudad de



[CONFIDENCIAL]. Comparando estos emplazamientos con los señalados en el apartado anterior de este Informe, donde se mostraba el carácter irregular del tráfico derivado al número 11832, se puede observar que de estos **[CONFIDENCIAL]** emplazamientos, **[CONFIDENCIAL]** coinciden con los señalados anteriormente.

En igual sentido, si analizamos los emplazamientos desde los que realizaron llamadas los 20 números cuya titularidad atribuye VODAFONE a JAM TELECOM o a su Administrador y que están referenciados en los pantallazos remitidos, se puede comprobar igualmente que el **[CONFIDENCIAL]** de esas llamadas se realizaron desde los emplazamientos identificados más arriba.

Por tanto, de conformidad con todo lo anterior se podría sostener la existencia de una cierta vinculación entre los usuarios llamantes al número de consulta de abonado 11832 y el titular de la numeración, esto es, JAM TELECOM. No obstante, dado que las evidencias suministradas por VODAFONE no son concluyentes, esta Comisión no lo tendrá en cuenta en el análisis del presente procedimiento.

En este sentido, JAM TELECOM ha señalado que es falso que esta entidad o su administrador hayan comprado y realizado llamadas al número 11832 en el periodo de tiempo del 11 de diciembre de 2011 al 16 de marzo de 2012, periodo al que se refiere VODAFONE en su escrito, y que en su caso podría haber algún tipo de circunstancia ilícita, ya sea por la presunta ilegalidad de las alegaciones de VODAFONE o porque terceras personas podrían haberse dado de alta fraudulentamente en las bases de datos de VODAFONE suplantando la identidad de JAM TELCOM o su Administrador. Y que dicha circunstancia ha sido denunciada ante la Jurisdicción oportuna.

Esta Comisión no va a entrar a valorar si detrás de estas llamadas hay o puede haber algún tipo de circunstancia ilícita o delictiva, sino simplemente analiza, atendiendo a los datos suministrados por VODAFONE, si de los mismos se puede extraer, a priori, algún tipo de relación entre los usuarios llamantes, cuyas condiciones pueden ser irregulares, y el operador titular de la numeración. En el presente supuesto, de conformidad con la información de las bases de datos de VODAFONE parece existir dicha relación al menos en 20 números que llevaron a cabo tráfico irregular, y por tanto, podría entenderse que existirían indicios para sostener que hay una cierta relación entre JAM TELECOM y usuarios de VODAFONE llamantes a dicha numeración. No obstante, dado que dichas evidencias no son concluyentes, esta Comisión no las tendrá en cuenta en el presente procedimiento.

No obstante, se debe señalar que, con independencia de lo anterior, **[CONFIDENCIAL]** ya estaría justificada la suspensión de la interconexión, por lo que su apreciación no es concluyente.

De conformidad con todo lo anterior, se debe concluir que en el presente supuesto **[CONFIDENCIAL]** para entender que la suspensión de la interconexión está justificada de conformidad con los criterios sentados en la Resolución de 7 de junio de 2012 y expuestos en el Fundamento de Derecho Cuarto del presente Informe.

En el presente caso, al igual que en anteriores ocasiones donde este Organismo se ha tenido que pronunciar en situaciones parecidas, debe subrayarse que esta Comisión no ha entrado a valorar el carácter fraudulento de la actividad denunciada por VODAFONE, que en todo caso corresponderá a la jurisdicción ordinaria. Lo que sí valora es la incidencia que dicha actividad produce en el servicio comercializado por VODAFONE o en otros servicios de telecomunicaciones²⁰.

²⁰ Resolución de 31 de marzo de 2004 por la que se aprueba la Resolución del conflicto de acceso interpuesto por Vodafone España, S.A. sobre 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 a través de los mensajes cortos no



b) Sobre la apertura de un procedimiento de cancelación de la numeración.

Como recoge la Resolución de 29 de abril de 2010, esta Comisión, en relación con la numeración y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.3.b) de la LGTel, tiene atribuida la función de velar por la correcta utilización de los recursos públicos de numeración asignados. Asimismo, de conformidad con el artículo 16.4 de la LGTel, corresponde a la CMT la competencia para llevar a cabo la gestión y control de los planes de numeración. Este artículo es reproducido literalmente en el artículo 28.1 del Reglamento de Mercados.

Por su parte, el artículo 40 del Reglamento de Mercados dispone que el control consiste en velar por *“la adecuada utilización de los recursos asignados a los operadores, de acuerdo con los procedimientos de control que determine el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo”*.

El artículo 59 del Reglamento de Mercados señala que la utilización de los recursos de numeración está sometida a una serie de condiciones generales entre las que se encuentran:

- a) *“(…) la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en el plan nacional de numeración telefónica y sus planes de desarrollo”;*
“(…) utilizarse para el fin especificado en la solicitud por el titular de la asignación, salvo que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones autorice expresamente una modificación”.

Las obligaciones establecidas en el artículo 59 del Reglamento de Mercados afectan al ejercicio de las funciones para la gestión y control de la numeración, así como a la de velar por la correcta utilización de los recursos públicos de numeración asignados, que tiene atribuidas la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por los artículos 16.4 y 48.3.b) de la LGTel, respectivamente.

De hecho, es razonable pensar que si esta Comisión tiene competencia para controlar el uso adecuado que se haga de los recursos numéricos asignados también la tiene para dictar una resolución encaminada a poner fin a posibles irregularidades en el uso de los mismos.

Como señala la Resolución de 23 de noviembre de 2006²¹:

«El ejercicio de la competencia de gestión y control del PNT ha de implicar el ejercicio de las funciones de policía administrativa en relación con el funcionamiento y ejecución de lo previsto en el mismo; es decir, asegurar el cumplimiento de la normativa (examinar las situaciones que se producen, para comprobar si se ajustan o no a la normativa y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para adaptar la situación existente a los prescritos en las normas).

En conclusión, si la Comisión detectara que se hace un uso de la numeración del PNT que no se ajusta a las prescripciones normativas y establecidas en dicho Plan, podría dictar las resoluciones que fueran necesarias para corregir esa situación, por virtud de la competencia de gestión y control del Plan que tiene atribuida y de los preceptos antes comentados.»

solicitados y recibidos por los clientes de dicha compañía.

²¹ Resolución por la que se pone fin al periodo de información previa a la apertura de un procedimiento para la regularización de uso del número telefónico 1004 del servicio de “línea de atención personal” de Telefónica de España, S.A. Unipersonal (DT 2005/313).



Los recursos públicos de numeración constituyen bienes escasos cuya asignación debe realizarse de forma adecuada para que el mayor número de operadores pueda beneficiarse de su utilización sin que se agoten por una asignación indebida. Por la propia longitud de la numeración 118AB, sólo son susceptibles de asignación 80 números de este tipo por lo que constituyen un recurso escaso. Su utilización para la obtención de ingresos ajenos a la prestación del servicio de comunicaciones electrónicas de consulta telefónica de números de abonado podría implicar un uso ineficiente y supone un incumplimiento de las condiciones de su asignación.

En efecto, como sucede con todo recurso de naturaleza pública y escasa, la disponibilidad de los recursos está vinculada al uso efectivo que se haga de los mismos. En este sentido, la justificación del uso que se va a hacer de los números constituye un requisito necesario para obtener su asignación y, por otra parte, la falta de uso o uso ineficiente de la numeración asignada constituye causa de la modificación o cancelación de la asignación (de acuerdo con el artículo 62 del Reglamento de Mercados)²².

Como se ha señalado, la utilización correcta y eficiente de la numeración de consulta de números de abonado es, si cabe, aún más exigible ya que a la escasez propia de los recursos disponibles, se une que gran parte de esta numeración se encuentra asignada. En efecto, en la fecha en la que se produjo la suspensión de la numeración de JAM TELECOM (mayo de 2012) había únicamente 80 números disponibles y sólo quedaba un único recurso de numeración 118AB por asignar, como así se puso de manifiesto en las Resoluciones de 26 de enero de 2012²³ y de 21 de junio de 2012²⁴ de la CMT.

Teniendo en cuenta la situación de esta numeración, que, hay que recordar que estaba ocupada al 88,75%, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI) proporcionó mediante Resolución de 17 de julio de 2012, 10 nuevos números para la provisión de estos servicios. No obstante, aún cuando la SETSI haya liberado diez recursos de numeración, ésta sigue estando altamente asignada. De hecho, a fecha del presente informe de audiencia se encuentran asignados 76 números 118AB de los 90 disponibles, una vez realizada la ampliación por la SETSI, lo que supone un nivel de ocupación del 84,4%²⁵.

Así, la escasez propia de estos recursos y su alto nivel de atribución en el mercado, exigen a esta Comisión una mayor diligencia en la vigilancia y control de este tipo de numeración para un correcto funcionamiento del mercado, evitando en la medida que sea posible que esta numeración sea utilizada para otras prácticas que no obedezcan en esencia a la prestación de los servicios para los que habilita.

Esta Comisión ha detectado últimamente que la numeración 118AB está siendo utilizada, además de para la prestación del servicio de consulta de abonado, para la realización de otras prácticas espurias o irregulares que conllevan una importante distorsión en el mercado, pues: a) por un lado, saturan las redes de telecomunicaciones de los operadores de acceso, afectando de manera directa a la prestación de servicio de comunicaciones electrónicas al colapsar las estaciones base

²² Ver nota anterior.

²³ Informe a la SETSI de propuesta de modificación de las condiciones aplicables a la progresión de llamada del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y de apertura de nueva numeración 118AB (MTZ 2011/2652).

²⁴ Informe a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información sobre el proyecto de resolución para la atribución adicional de numeración 118 para el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (DT 2012/1164)

²⁵ Asimismo, en la actualidad existen dos procedimientos abiertos de asignación de este tipo de numeración, si finalmente se asignaran el nivel de ocupación sería del 86,67%.



desde donde se producen las mismas mediante la emisión de un tráfico no justificado por la demanda real del servicio y que puede perjudicar al resto de usuarios en las condiciones de prestación del servicio; y b) por otro, mediante este tipo de prácticas se produce una descarga de los saldos promocionados por los operadores, mediante la producción de un tráfico generalmente irregular, que produce un importante perjuicio económico a los operadores de acceso, al ver cómo el funcionamiento de un servicio que, en el ejercicio de su libertad empresarial (la venta de pack comercializado del terminal móvil y tarjetas prepago con saldo promocional) ha decidido poner en el mercado está siendo alterado²⁶.

En el presente supuesto, si bien esta Comisión ha podido comprobar que JAM TELECOM está prestando efectivamente el servicio de consulta de abonado, como se concretó en la Inspección realizada el 6 de marzo de 2013, no puede obviarse que dicha numeración se está utilizando, a su vez, para otras prácticas más espurias e irregulares que podrían atentar contra los intereses que, de conformidad con el artículo 3 de la LGTel, le corresponde tutelar a esta Comisión. Estos intereses serían, entre otros, el fomento de la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como el hacer posible un uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como es la numeración.

En efecto, el tráfico generado a raíz de la numeración atribuida a JAM TELECOM ha supuesto un uso irregular las redes de comunicaciones electrónicas de VODAFONE conllevando importantes picos de llamadas que, a priori, no parecen obedecer a la propia demanda de los servicios y que han podido saturar dicha red. El carácter irregular de este tráfico, a efectos del ámbito de las telecomunicaciones, ha sido verificado por la concurrencia de los parámetros necesarios previstos en el procedimiento aprobado en la Resolución de 7 de junio de 2012 y corroborado en el Fundamento de Derecho Cuarto.a) del presente Informe.

Es más, precisamente, el carácter irregular de estas llamadas justificó la intervención de esta Comisión autorizando la suspensión de la interconexión desde las redes de VODAFONE con origen prepago a la numeración 11832 mediante la Resolución de 3 de mayo de 2012.

Al uso inapropiado de las redes de telecomunicaciones, se debe añadir el hecho de que se está utilizando un recurso especialmente limitado como es la numeración 118AB para la realización de prácticas ajenas a las telecomunicaciones que han sido catalogadas por los Tribunales de “espurias”, y que estaría privando de manera directa a otro operador alternativo de la prestación de estos servicios de manera eficiente mediante dicha numeración.

Por último, se debe recordar que la concurrencia de prácticas irregulares mediante la numeración 11832 de JAM TELECOM ya ha sido denunciada con anterioridad por otro operador de acceso (ORANGE) ante esta Comisión. En efecto, si bien la Resolución de 29 de abril de 2010 que resolvió la denuncia presentada por ORANGE se señalaba que dicho tráfico irregular podría deberse al servicio de call center que ostentaba dicho operador, también se concretó que ello no podía eximir de la responsabilidad a JAM de las prácticas llevadas a cabo a través de su numeración, y que en el supuesto de que se acreditase una nueva utilización irregular del número 11832, esta Comisión adoptaría las medidas necesarias al respecto en beneficio de los intereses que debe proteger.

²⁶ En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de Septiembre de 2009 en el recurso nº226/03.



Dentro de esas medidas, y de conformidad con el artículo 62 del Reglamento de Mercados, esta Comisión puede modificar o cancelar la asignación de la numeración atribuida para lo que deberá considerar las circunstancias concurrentes en cada caso.

Este artículo enumera los casos en los que esta Comisión puede proceder, mediante resolución motivada, a la cancelación de las asignaciones efectuadas:

“c) Por causas imputables al interesado, que serán las siguientes:

1ª Cuando el titular de los recursos públicos de numeración asignados incumpla la normativa aplicable, en particular la relativa a los derechos de los usuarios, o las condiciones generales o específicas”.

Como ya se señaló en la citada Resolución de 29 de abril de 2010 la utilización de un número 118AB para un fin distinto del establecido en su asignación podría encajar en el supuesto contemplado en la causa 1ª del apartado c) del artículo 62 del Reglamento de Mercados y dar lugar a su cancelación. De igual manera, dada la saturación general del recurso de numeración 118AB, así como la utilización del número 11832 para la realización de prácticas irregulares, se podría justificar la cancelación de dicha numeración por causas de utilidad pública o interés general de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1.a) del Reglamento de Mercados, para permitir que dicho recurso escaso sea puesto de nuevo en el mercado para su correcta utilización por otros operadores fomentando de esta manera una competencia efectiva y justa en este mercado.

Así, de conformidad con todo lo anterior, se ha podido verificar que mediante la numeración 11832, además de estar prestando servicios de consulta de números de abonado, se estaban realizando otras prácticas de tráfico irregular que afectan de manera directa a la integridad y al uso de las redes de telecomunicaciones de VODAFONE; y que privan a otros operadores de la prestación de estos servicios de una manera eficiente, dada la escasez de la numeración 118AB. Estas circunstancias unidas al hecho de que es la segunda vez que esta Comisión ha tenido que intervenir en la protección de los objetivos del artículo 3 de LGTel por conductas asociadas a esta numeración, aconsejan que los Servicios de esta Comisión sugieran al Consejo de la CMT la apertura de un procedimiento de cancelación de la numeración 11832 asignado a JAM TELECOM de conformidad con lo señalado en el artículo 62 del Reglamento de Mercados.

c) Sobre la apertura de un procedimiento sancionador.

VODAFONE además de solicitar la aprobación del procedimiento de suspensión y la apertura de un procedimiento de cancelación de la numeración 11832, solicita a esta Comisión la apertura del correspondiente procedimiento sancionador contra JAM TELECOM al entender que la actividad de este operador se podría encuadrar en la infracción prevista en el artículo 53.w) de la LGTel, esto es, que supondría el *“incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados”.*

En su solicitud, VODAFONE toma como referencia la Resolución de esta Comisión de 29 de abril de 2010, anteriormente citada, donde en un supuesto muy parecido y también con JAM TELECOM como entidad responsable se señaló que la *“descarga de saldos promocionales de tarjetas telefónicas, servicio distinto del de consulta telefónica de números de abonado previsto en el Plan Nacional de Numeración Telefónica podría suponer un incumplimiento de la normativa aplicable en relación con el recurso de numeración 118AB, por lo que procedería la apertura de un procedimiento*



sancionador por una presunta infracción muy grave tipificada en el artículo 53.w) de la LGTel”.

No obstante, y asumiendo lo destacado en dicha Resolución, se debe señalar que de los datos suministrados por VODAFONE no hay indicios suficientes que hagan vislumbrar una relación jurídica directa entre la comisión de estas prácticas o servicios irregulares y su autoría por parte de JAM TELECOM.

Si bien ha quedado demostrado que la numeración de la que es asignatario JAM TELECOM ha sido utilizada para prácticas irregulares que suponen un uso inadecuado de las redes de telecomunicaciones de VODAFONE, que ha justificado su suspensión y que aconsejan la apertura de un procedimiento de cancelación de la misma, para que no se pueda repetir estas prácticas; cuestión distinta sería establecer una relación directa o de causalidad, en términos de carácter-sancionador, entre esas prácticas y su autoría por JAM TELECOM. En efecto, de los datos que ostenta esta Comisión únicamente se ha verificado el carácter irregular de esas prácticas y el trastorno que supone a las redes de telecomunicaciones. Asimismo, se ha podido comprobar, que en lo que respecta a la propia prestación del servicio de consulta de números de abonado, JAM TELECOM ha prestado el servicio de manera adecuada.

Así, dado que no existen indicios suficientes para entender que dicha actividad denunciada por VODAFONE respecto a JAM TELECOM pueda suponer una vulneración del artículo 53.w) de la LGTel, el Consejo de la CMT no estima oportuna la apertura de un procedimiento sancionador contra JAM TELECOM.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Confirmar la medida cautelar adoptada por el Consejo de esta Comisión el día 7 de junio de 2012 en los siguientes términos:

Autorizar a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago de VODAFONE y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados, en los términos modificados por esta Comisión en la presente Resolución: “PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN DE USO IRREGULAR DEL SERVICIO PREPAGO PARA LLAMADAS A SERVICIOS DE CONSULTA DE ABONADOS”.

- a) Cuando se produzca la suspensión de acuerdo con el citado procedimiento VODAFONE deberá remitir a esta Comisión un informe específico acreditativo de los requisitos y parámetros que concurren en un determinado caso de numeración de consulta afectada en el plazo de las 24 horas siguientes a haberse producido la suspensión de la interconexión, salvo para fines de semana o puentes vacacionales que será de 72h.
- b) La suspensión de la interconexión sólo podrá llevarse a cabo cuando existan llamadas a numeración de servicios de consulta de abonados desde tarjetas prepago (al menos un 80%) de VODAFONE que hayan sido objeto, en algún caso, de disociación. Además, se deberá haber comprobado que



concurrir los parámetros establecidos en la presente Resolución para suspender la interconexión hacia un determinado número de consulta en los siguientes términos:

- en el caso de perturbación en la prestación del servicio con degradación en la calidad de la red, habrán de darse al menos dos de dichos parámetros, que serán que [**CONFIDENCIAL**].
 - en el caso de perturbación en la prestación del servicio sin degradación en la calidad de la red, será necesario que concurren al menos tres parámetros de los citados en el listado contenido en el Fundamento de Derecho Cuarto de la presente Resolución para que pueda procederse a la suspensión de la interconexión.
- c) Además de ponerlo en conocimiento de la CMT, VODAFONE deberá ponerlo en conocimiento del operador a quien se le hubiere asignado la numeración afectada por dicha actividad en los plazos señalados en la presente Resolución.
- d) Esta suspensión de la interconexión se podrá mantener durante un período transitorio de 9 meses

SEGUNDO.- Proceder a la apertura del correspondiente procedimiento de cancelación de la numeración del 11832 cuya titularidad corresponde a JAM TELECOM, S.L. de conformidad con lo señalado en el Fundamento de Derecho Quinto b)

TERCERO.- Acordar la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

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.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Vicepresidente, Marcel Coderch Collell (P.S. art. 39 R.D. 1994/1996 de 6 septiembre, B.O.E. de 25 de septiembre de 1996).