



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 22/12 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 7 de junio de 2012, se ha adoptado el siguiente

### **ACUERDO**

Por el cual se aprueba la

**Resolución por la cual se adopta una medida cautelar consistente en la autorización a la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U a 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 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 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 2002<sup>1</sup>, 31 de marzo de 2004<sup>2</sup> y 17 de diciembre de 2009<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 en 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.

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

## II FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El Capítulo III del Título II de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) trata el *Acceso a las redes y recursos asociados e interconexión*, dentro del cual el artículo 11.4 señala que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores *“con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3”*.

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

Por su parte, el artículo 48.3 de la LGTel establece que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto, entre otras cuestiones, el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y la resolución de los conflictos entre operadores. Y, según el artículo 48.4 de la LGTel, en su letra e), es función de esta Comisión adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores y la interconexión de las redes, entre otras.

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

Por su parte, el artículo 31 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, faculta a esta Comisión para adoptar medidas cautelares en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, pudiendo consistir las mismas en órdenes de



cesación o de imposición de condiciones determinadas para evitar el daño que pudieran causar las conductas a que se refiere el procedimiento o en la imposición de fianza de cualquier clase, excepto la personal, que sea bastante para responder de la indemnización de los daños y perjuicios que se pudieran causar.

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

#### **SEGUNDO.- Objeto de la presente resolución.**

Si bien con fecha 3 de mayo de 2012 esta Comisión ya adoptó una medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión al número de consulta 11832, la presente resolución tiene por objeto la adopción de las medidas cautelares necesarias para asegurar la ejecutividad de la Resolución que pudiera adoptar esta Comisión en el presente procedimiento; en concreto, la adopción de medidas cautelares tendentes a autorizar a VODAFONE un procedimiento de suspensión de la interconexión del tráfico destinado a números de consulta de abonado, durante la tramitación del presente procedimiento y hasta que proceda a la adopción de la resolución definitiva que ponga fin al mismo.

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

La numeración 118AB está atribuida a servicios de información sobre números de abonado de conformidad con lo dispuesto en el Plan nacional de numeración telefónica, aprobado mediante el Reglamento de Mercados. Esta numeración comparte algunas semejanzas con los números de tarificación adicional para los que VODAFONE tiene autorizados por esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones diversos procedimientos de suspensión de la interconexión<sup>4</sup>.

El apartado decimotercero de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (en adelante, Orden CTE/711/2002) atribuyó el código 118, coincidente con las tres primeras cifras del número nacional NXYABMCDU, al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado de la red pública telefónica y estableció las condiciones para su prestación en un marco de competencia.

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

---

<sup>4</sup> 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).



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 internacional<sup>5</sup>.

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 nacional<sup>6</sup>.

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

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

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

VODAFONE solicita la aprobación de un procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados que le

---

<sup>5</sup> 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.

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



permita la suspensión temporal de la interconexión de llamadas con origen prepago de VODAFONE con destino en numeración 118AB.

Mientras se tramita el procedimiento principal de análisis de la solicitud de VODAFONE, resulta indispensable arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel y ello sin perder de vista el bien jurídico protegido en el presente caso, esto es, la eficacia de la futura Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

A tal efecto, ha de señalarse que concurren en este procedimiento los elementos necesarios que, conforme al artículo 72 de la LRJPAC, justifican la adopción de una medida cautelar consistente en autorizar a VODAFONE un procedimiento de detección de uso irregular de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados, a saber: existencia de elementos de juicio suficientes; necesidad para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, e inexistencia de perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o violación de derechos amparados en leyes.

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

De igual modo, el Tribunal Supremo ha señalado<sup>7</sup> que *“... la posibilidad de adopción de medidas cautelares sin oír previamente a la persona a la que afectan, no vulnera en sí misma, aquellos derechos constitucionales, pues encuentra justificación en su propia naturaleza, ante la hipótesis no descartable de situaciones urgentes en que sea necesaria su adopción para prevenir la lesión de los bienes jurídicos en peligro, salvaguardándose los referidos derechos en los trámites procedimentales posteriores, en donde deben ser satisfechos los principios de presunción de inocencia y de proscripción de la indefensión”*.

Se fundamenta, a continuación, la concurrencia de los requisitos para la adopción de la medida cautelar consistente en la aprobación de un procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados que permita a VODAFONE la suspensión temporal de la interconexión de llamadas con origen prepago en su red y con destino a numeración 118AB.

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

Como ya se ha señalado en la presente resolución, esta Comisión está facultada para adoptar una medida cautelar en el presente caso, en virtud de lo dispuesto en el

---

<sup>7</sup> STS de 17 de julio de 2000, RJ 2000, 3200.



artículo 48.7 de la LGTel así como en el artículo 31 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

#### **b) Apariencia de buen derecho.**

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 tráficos 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 tráficos dirigidos a numeraciones de servicios de tarificación adicional, concretamente, como expone VODAFONE, mediante las Resoluciones de fechas 11 de julio de 2002<sup>8</sup>, 31 de marzo de 2004<sup>9</sup> y 17 de diciembre de 2009<sup>10</sup>.

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 Supremo ha considerado como “espurios e incalificables”<sup>11</sup> al trasladar el crédito de la tarjeta al beneficio que se obtiene por la recepción de llamadas a estos números.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006, recurso de casación contra la Sentencia de 17 de septiembre de 2003 de la Audiencia Nacional sobre la Resolución de 15 de noviembre de 2001 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.



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.

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 sometándose 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.

Descripción del procedimiento a autorizar con carácter cautelar 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]**.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, resulta que concurre apariencia de buen derecho en el procedimiento propuesto por VODAFONE respecto a su solicitud de suspensión de la interconexión de las llamadas a números de consulta, tomando en consideración, además, las circunstancias ya expuestas anteriormente tenidas en cuenta en las medidas cautelares adoptadas por esta Comisión en relación con esta numeración.

No obstante, se han de hacer una serie de sugerencias en relación con el mismo para que el procedimiento de detección de uso irregular sea aplicable con carácter cautelar, todo ello sin prejuzgar el fondo del asunto y sin perjuicio de la resolución que ponga fin al presente procedimiento administrativo.

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]**

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]**.

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 concurriendo 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. Esta suspensión se mantendrá hasta que se resuelva y se ponga fin al presente procedimiento relativo a la solicitud de VODAFONE de aprobación de un procedimiento general de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados.



Si otros operadores se vieran perjudicados por este tipo de comportamientos, podrán solicitar la suspensión de la interconexión de acuerdo con los parámetros recogidos en la presente Resolución u otros que evidencien comportamiento irregular, proponiendo a esta Comisión el correspondiente procedimiento interno para su aplicación.

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 ocasiones<sup>12</sup>, 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, concurriendo la suficiente apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), todo ello sin prejuzgar el fondo del asunto.

### **c) Necesidad y urgencia de la medida cautelar**

La medida cautelar consistente en la aprobación del procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados aprobado por esta Resolución que permita la suspensión temporal de la interconexión de llamadas con origen prepago de VODAFONE y con destino en numeración 118AB, es necesaria para asegurar la eficacia de la Resolución final que pudiera recaer en el presente procedimiento, y asegurando la eficacia de la resolución definitiva que se adopte en el procedimiento en el cual se enmarca, existiendo elementos de juicio suficientes para ello, tal y como ya se ha expresado, y según exige el artículo 72 de la LRJPAC y el artículo 48.7 de la LGTel.

---

<sup>12</sup> 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).



Como se ha señalado, a pesar de las medidas cautelares adoptadas en los últimos meses por esta Comisión se han seguido denunciando comportamientos de uso irregular en la numeración de consulta, que determinan la necesidad de intervención de la Comisión con la premura necesaria para evitar que este tipo de comportamientos se sigan produciendo, con la siguiente perturbación de los servicios de interconexión y de los servicios de consulta sobre números de abonado.

Además, los comportamientos denunciados por VODAFONE han conllevado y siguen conllevando un importante perjuicio para la operadora, que valora sus daños en la suma de los costes de interconexión y las pérdidas acumuladas por la subvención de los terminales correspondientes, los cuáles no son utilizados en la red de VODAFONE, al ser las tarjetas del pack prepago disociadas del terminal con el que son comercializadas.

De este modo, la adopción de la presente medida cautelar se considera necesaria y urgente pues con ella se limita el riesgo para VODAFONE de interconectar su red y prestar sus servicios en aquellos casos en los que se utilizan los mismos indebidamente.

Resulta necesario adoptar medidas con carácter previo a la resolución final del procedimiento, sin que pueda esperarse a la finalización del mismo para intervenir, dados los crecientes supuestos de llamadas irregulares con destino hacia la numeración 118AB. Es necesario el transcurso de un determinado período de tiempo para que el operador afectado recabe la información necesaria que le permita apreciar las irregularidades antes de comunicarlo a esta Comisión, que a su vez dispone de un tiempo prudencial para adoptar las medidas correspondientes, por lo que se hace preciso poner también con carácter cautelar los mecanismos necesarios para evitar que tales llamadas se sigan produciendo.

De no adoptarse una medida como ésta de forma cautelar, las obligaciones que esta Comisión termine en su caso imponiendo como consecuencia del procedimiento iniciado podrían resultar inoperantes, pudiendo llegar a bloquearse la red de VODAFONE en determinados supuestos.

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

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

#### **d) Proporcionalidad de la medida cautelar**

La medida cautelar propuesta es idónea y plenamente respetuosa con el principio de proporcionalidad<sup>13</sup>, habiéndose llevado a cabo la necesaria ponderación entre el



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

La adopción de esta medida cautelar se considera proporcionada a las circunstancias que concurren en el presente procedimiento porque, teniendo por objeto asegurar el cumplimiento de la Resolución, se garantiza que a futuro no existirá uso indebido de la red y de los servicios de consulta a prestar a través de la numeración 118AB.

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

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

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Adoptar la medida cautelar consistente en 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 concurren los parámetros establecidos en la presente Resolución para suspender la interconexión hacia un determinado número de consulta en los siguientes términos:
  - o 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].

---

<sup>13</sup>El principio de proporcionalidad exige que los medios adoptados sean adecuados para lograr el objetivo perseguido y no rebasen los límites de lo que resulta necesario para su logro, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos, ver asunto C-331/88, *Fedesa*, sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990.



- 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.
- d) Esta suspensión de la interconexión se mantendrá hasta que se apruebe la resolución definitiva que ponga fin al presente expediente RO 2012/502.

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

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición Adicional Cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.***