



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 18/12 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 3 de mayo de 2012, se ha adoptado el siguiente

## ACUERDO

Por el cual se aprueba la

**Resolución por la cual se adopta la medida cautelar consistente en la autorización a la entidad Vodafone España, S.A.U a suspender la interconexión de llamadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM 2000, S.L (RO 2012/502).**

## I ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.- Escrito presentado por Vodafone España, S.A.U, solicitando autorización para la suspensión de la interconexión a la numeración 11832.**

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 ESPAÑA, S.A.U (en adelante, 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 tenían lugar en 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, postpago 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 dicha numeración correspondiente a servicios de consulta en sentido similar al que se recoge en los procedimientos de suspensión de la interconexión de números de tarificación adicional en los que se autoriza a VODAFONE a suspender la interconexión en virtud de las Resoluciones de fechas 11 de julio de 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 de prepago de Vodafone llamadas masivas disociadas de los packs con que se comercializaron 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, en 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 llevó 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 concreta en los costes de interconexión que a VODAFONE le han generado las llamadas efectuadas a dicho número [400.000 euros], a los que habría que añadir las pérdidas acumuladas por la subvención de los terminales correspondientes, los cuáles no son utilizados en la red de VODAFONE, al ser las tarjetas del pack prepago disociadas del terminal con el que son comercializadas.

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 tarificación adicional.

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:

- La aprobación de un procedimiento de detección de uso irregular del servicio de prepago para llamadas a servicios de consulta de abonados para autorizar 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.
- La adopción de una medida cautelar consistente en la autorización para la suspensión de la interconexión que permita el encaminamiento de las llamadas

---

<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 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>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.

---



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).

#### **SEGUNDO.- 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).

#### **TERCERO.- 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.

#### **CUARTO.- Nuevos escritos 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.

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.**

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 y, en su caso, la adopción de medidas cautelares tendentes a permitir a VODAFONE la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en la red móvil de VODAFONE desde clientes prepago al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM, durante la tramitación del presente procedimiento y hasta que proceda la adopción de la resolución definitiva que ponga fin al mismo.

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

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

---

<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).



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 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.**

---

<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.



VODAFONE solicita la adopción de una medida cautelar consistente en que se le permita la suspensión de la interconexión en las llamadas con origen en su red móvil y destino a la numeración 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM.

Mientras se tramita el procedimiento principal de análisis de la solicitud de VODAFONE de autorizar la suspensión definitiva de la interconexión a la numeración 11832 y, en su caso, de proceder a la apertura de un procedimiento sancionador contra el titular de dicha numeración así como de cancelación de la misma, resulta indispensable arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel y ello sin perder de vista el bien jurídico protegido en el presente caso, esto es, la eficacia de la futura Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

A tal efecto, ha de señalarse que concurren en este procedimiento los elementos necesarios que, conforme al artículo 72 de la LRJPAC, justifican la adopción de una medida cautelar consistente en autorizar a VODAFONE la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en su red móvil al número 11832, pero únicamente desde clientes prepago, a saber: existencia de elementos de juicio suficientes; necesidad para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, e inexistencia de perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o violación de derechos amparados en leyes.

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 suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas desde clientes prepago sobre la red de VODAFONE al número 11832.

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

---

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



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

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

Con fecha 7 de marzo de 2012, ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por VODAFONE en el que la operadora pone de manifiesto la realización de prácticas de disociación de tarjetas prepago y el carácter irregular de los tráficos dirigidos a la numeración 11832 desde la red de VODAFONE.

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

---

<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.



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.

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.

En el presente caso, el carácter irregular de los tráficos se produce, según VODAFONE, al haberse realizado prácticas de disociación de tarjetas prepago y llamadas de un alto volumen, así como de duración similar y en reducidos emplazamientos desde la red de VODAFONE al número 11832.

Tal y como se expone a continuación, las llamadas efectuadas al número 11832 que es titularidad de la entidad JAM TELECOM han comportado y pueden seguir comportando un uso irregular de las llamadas efectuadas a través de la red de VODAFONE, que determina la necesaria intervención de esta Comisión con anterioridad a la fecha de la Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

En primer lugar, en relación con las prácticas de disociación de tarjetas prepago, según se expone en el escrito presentado por VODAFONE, desde el mes de diciembre se han producido comportamientos de disociación de tarjetas prepago para efectuar llamadas al número 11832.

En particular, en el mes de diciembre de 2011 ha detectado que se han realizado llamadas en la red de VODAFONE al número 11832 desde [CONFIDENCIAL ] tarjetas de prepago a través de [CONFIDENCIAL ] IMEIs<sup>12</sup>. 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.

En su escrito posterior, VODAFONE señala que se han 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 ] IMEIs. Y en el mes de abril se produjeron [CONFIDENCIAL ] llamadas desde [CONFIDENCIAL ] tarjetas de prepago a través de [CONFIDENCIAL ] IMEIs.

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.

Estas prácticas han conllevado, según VODAFONE, unos niveles muy elevados de tráfico desde el referido mes de diciembre.

---

<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.

<sup>12</sup> IMEI: International Mobile Equipment Identity (Identidad Internacional del Equipo Móvil).



Cabe destacar a este respecto los datos aportados por VODAFONE sobre el número de minutos con destino en el número 11832 cursados durante el mes de febrero de 2012 y las características de las llamadas efectuadas a dicho número, en el que se realizaron un total de [CONFIDENCIAL ] llamadas de usuarios de Vodafone al número 11832, con el siguiente patrón de comportamiento:

- El [CONFIDENCIAL ] de estas llamadas se corresponden con usuarios de prepago.
- El número de líneas de prepago que han realizado llamadas al 11832 es de [CONFIDENCIAL ].
- Todas estas llamadas a ese número suponen el 71,82% del total que han realizado durante ese mes.
- El [CONFIDENCIAL ] de las llamadas efectuadas a este destino tienen una duración de alrededor de un minuto de duración.

VODAFONE ha comparado el tráfico generado durante el mes de febrero de 2012 al número 11832 con el que se realiza al 11888, que es el número con mayor cuota de mercado del país<sup>13</sup> con los siguientes resultados:

	Destino 11832	Destino 11888		
	Prepago	Prepago	Postpago	Total
Número de líneas 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 2011 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.

Además del alto volumen de tráfico generado hacia el número 11832 debe destacarse la similar duración de las llamadas efectuadas, según pone de manifiesto VODAFONE.

<sup>13</sup> Según Informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sobre la evolución del sector de las comunicaciones electrónicas correspondiente al último trimestre de 2011, el Servicio de Consulta Telefónica 11888 facturó 6,61 millones de euros (51,7% de cuota de mercado por ingresos).



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

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 [CONFIDENCIAL] de las llamadas realizadas a este destino en el mes de febrero de 2012 provienen de diversas localizaciones en la ciudad de [CONFIDENCIAL]:

[CONFIDENCIAL]

### FIN CONFIDENCIAL]

Como alega la operadora, los emplazamientos en los que VODAFONE ha detectado el tráfico masivo de llamadas al 11832 se corresponden con los que habitualmente se han producido y se siguen produciendo para casos análogos de uso irregular por disociación mediante el “vaciado” de tarjetas de prepago a números de tarificación adicional 803, 806, 807 y 907.

Y, en último término, a la información descrita anteriormente sobre las prácticas de disociación de tarjetas prepago, ha de añadirse la información aportada por VODAFONE en su escrito de fecha 25 de abril de 2012, 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.

Los datos más importantes que destaca VODAFONE sobre estos movimientos son:

- 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 exacta de [CONFIDENCIAL].

Teniendo en cuenta toda la información descrita anteriormente aportada por VODAFONE sobre el carácter masivo de las llamadas efectuadas durante los días analizados, y sin perjuicio de su análisis en profundidad durante la tramitación del presente procedimiento, puede concluirse que existen indicios objetivos de que los comportamientos detectados comportan un uso irregular de la red en las llamadas dirigidas desde clientes prepago hacia el número 11832, con la consiguiente degradación de los servicios prestados por VODAFONE.



Desde este punto de vista (correcto funcionamiento de la red y de los servicios de interconexión), como se ha adelantado anteriormente, corresponde a esta Comisión intervenir en las relaciones entre los operadores con el objeto de “*garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios*” (artículo 11.4 de la LGTel). Además, es función de esta Comisión adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores y la interconexión de las redes, entre otras (artículo 48.4 e) de la LGTel).

Y todo lo anterior, teniendo en cuenta, como ya ha señalado esta Comisión en anteriores ocasiones<sup>14</sup>, que estas prácticas suponen un importante perjuicio económico para los operadores del servicio telefónico móvil. 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 al número 11832, 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, puede concluirse que existen indicios importantes del uso irregular en las llamadas al número 11832 cuyo uso debido es responsabilidad de la entidad JAM TELECOM, por lo que en tanto se resuelve la solicitud formulada por VODAFONE y con la finalidad de evitar mayores perjuicios para la operadora, se estima procedente autorizar a VODAFONE a suspender con carácter cautelar la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en su red móvil desde clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM concurriendo la suficiente apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), todo ello sin prejuzgar el fondo del asunto.

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

La medida cautelar consistente en la suspensión de la interconexión de las llamadas efectuadas con origen en la red móvil de VODAFONE desde clientes prepago al número 11832 es necesaria para asegurar la eficacia de la Resolución final que pudiera recaer en el presente procedimiento, y urgente por el uso irregular de la red en las llamadas efectuadas a dicho número, asegurando la eficacia de la resolución definitiva que se adopte en el procedimiento en el cual se enmarca, existiendo elementos de juicio suficientes para ello, tal y como ya se ha expresado, y según exige el artículo 72 de la LRJPAC y el artículo 48.7 de la LGTel.

Los comportamientos denunciados por VODAFONE conllevan un importante perjuicio para la operadora, de modo que 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.

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

---

<sup>14</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).



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>15</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 del número 11832.

Si bien a lo largo del procedimiento se analizará la procedencia de la solicitud de VODAFONE de autorizar la suspensión de la interconexión en las llamadas efectuadas al número 11832 con origen en la red móvil de VODAFONE, a efectos de la adopción de la presente medida cautelar debe tenerse en cuenta que la mayor parte de las llamadas efectuadas a dicho destino proceden de usuarios de prepago de VODAFONE, por lo que únicamente se estima procedente autorizar provisionalmente la suspensión de la interconexión en los casos de llamadas efectuadas en estos casos, es decir, desde clientes prepago de VODAFONE.

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

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

### **RESUELVE**

**ÚNICO.-** Adoptar la medida cautelar consistente en permitir a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. suspender la interconexión de las llamadas con origen en su red móvil desde

---

<sup>15</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.



clientes prepago y destino al número 11832 perteneciente a la entidad JAM TELECOM 2000, S.L., hasta que se apruebe la resolución que ponga fin al presente procedimiento.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

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.***