



MIGUEL SÁNCHEZ BLANCO, Director de Asesoría Jurídica de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en sustitución, por vacante, del Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (artículo 6.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por la Resolución de su Consejo de 30 de marzo de 2012, B.O.E. nº 149 de 22.06.2012), 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 29/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 25 de julio de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

RESOLUCIÓN RELATIVA A LA PETICION DE MOVISTAR DE MODIFICAR LA VALIDACIÓN DE LOS ABONADOS PREPAGO EN LA ESPECIFICACIÓN TÉCNICA DE PORTABILIDAD.

(DT 2013/535)

I ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 25 de marzo 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante Comisión) escrito de Telefónica Móviles España, S.A.U. (en adelante, Movistar), mediante el que solicita el inicio de un procedimiento para la revisión de la especificación técnica de la portabilidad móvil al objeto de establecer el NIF como campo adicional a validez en las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago.

Segundo.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4, párrafo segundo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), mediante escrito del Secretario de esta Comisión de fecha 27 de marzo de 2013 se procedió a dar traslado a los distintos operadores y asociaciones interesadas¹ de la apertura de procedimiento.

Tercero.- El 12 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de More Minutes Communications S.L. (en adelante Moreminutes) mediante el cual manifiesta su disconformidad con la propuesta planteada por Movistar.

Cuarto.- El 18 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de AENOM en el que solicita revisar la especificación técnica de la portabilidad móvil en el sentido propuesto por Movistar.

Quinto.- El 19 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de R Cable y Telecomunicaciones Galicia, S.A. (en adelante R). En el escrito R señala que estima acertada la propuesta de Movistar aunque de cara a reducir errores en el proceso de portabilidad, y para garantizar la igualdad efectiva entre clientes prepago y clientes de contrato, R considera que las especificaciones técnicas de portabilidad móvil deberían

¹ Operadores con numeración asignada/subasignada, Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM) y la Asociación Española de Nuevos Operadores Móviles (AENOM).



unificar criterios y exigir únicamente el NIF para realizar la validación del usuario, tanto en prepago como en contrato.

Sexto.- El 22 de abril de 2013, tras haber solicitado una ampliación de plazo para presentar alegaciones, tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de France Telecom España, S.A. (en adelante Orange). Orange propone que se decida mantener la validación del parámetro ICC-ID y adicionalmente se incluya como parámetro obligatorio para la validación de una portabilidad de prepago la identidad del cliente mediante su NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF.

Séptimo.- Mediante escrito de fecha 10 de junio de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJPAC, se procedió a comunicar a los interesados, la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente así como el Informe elaborado por los Servicios de esta Comisión.

El informe concluía desestimar la solicitud de Movistar de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos de la portabilidad móvil para establecer el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como campo adicional a validez en las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago, puesto que la introducción de esta medida no supondría la erradicación de las prácticas fraudulentas que se pudieran estar produciendo, ni permitiría la eliminación del ICC-ID como elemento de verificación de los abonados prepago.

Asimismo señalaba que la introducción de esta validación adicional requería de un amplio periodo de transición para poder informar y recabar el consentimiento de los usuarios de prepago activos y añadiría una mayor complejidad al procedimiento de portabilidad de los abonados prepago, pudiendo conllevar un aumento de los rechazos de las portabilidades de este tipo de abonados, además de los costes asociados que se derivarían de tener que acometer la modificación de las especificaciones y la implantación de las mismas en los sistemas del nodo centralizado y de los propios operadores.

Octavo.- El 21 de junio de 2013 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión sendos escritos de alegaciones al informe de los Servicios, de Orange y Vodafone España S.A. (en adelante Vodafone).

Vodafone manifiesta su coincidencia con Movistar en lo que respecta a la existencia de situaciones de fraude y actividades delictivas asociadas cada vez más a casos de cambio de operador en los que interviene un cliente de prepago, que se amparan en la ausencia de comprobaciones asociadas a la identidad del titular de la tarjeta durante el proceso de cambio de operador. Sin embargo, la inclusión de un campo adicional como el NIF o el CIF del cliente de la tarjeta prepago, y su validación por parte del operador donante, en el proceso de portabilidad móvil, le suscita serias dudas sobre su conveniencia, debido a la desproporción de las medidas que, en opinión de Vodafone y tal y como se expone en el informe de audiencia, habría que implementar para que ello sea posible. Por ello, Vodafone considera que, tal como indicaba el informe de los Servicios, debería desestimarse la petición de Movistar de modificación de la especificación técnica de portabilidad móvil.

Por su parte, Orange en su escrito reincide en las argumentaciones presentadas en las alegaciones previas al trámite de audiencia, señalando la necesidad de mantener el ICC-ID como elemento de identificación de las portabilidades de prepago y sólo se acuerde exigir el DNI-NIF de manera adicional al ICC-ID.

Noveno.- El 28 de junio de 2013, tras haber solicitado una ampliación del plazo de alegaciones, tuvo entrada en el Registro de la Comisión el escrito de Movistar mediante el que realizaba distintas observaciones al informe de los Servicios. En sus alegaciones Movistar reitera su petición de revisar los procedimientos de portabilidad en el sentido de establecer el NIF como campo obligatorio adicional a validez en las solicitudes de portabilidad móvil de los clientes de prepago.



Décimo.- El 11 de julio de 2013, tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de la AENOM en mediante el que manifestaba una serie de alegaciones al informe de los servicios remitido en el trámite de audiencia.

En su escrito de alegaciones AENOM señala que, a su juicio, la utilización del NIF, junto con el ICC-ID, como elementos de validación de las solicitudes de portabilidad en la modalidad de prepago ofrecería una mayor protección contra posibles fraudes ya que dotaría de una mayor protección al proceso de portabilidad de los abonados prepago.

Por otra parte AENOM coincide con la opinión de los Servicios de la Comisión, en la necesidad de recabar el consentimiento del abonado para utilizar los datos identificativos (NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF), recabados en virtud de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones. Sin embargo a su juicio el coste que supondría recabar el consentimiento expreso por parte de todos los clientes prepago que dispusiera el operador con anterioridad a la imposición de la medida no sería significativo. Según su opinión tampoco resultaría relevante el coste que supondría la adaptación del nodo central así como los sistemas internos de los operadores, ni excesivo un plazo de dos años para implantar esta medida.

A los anteriores Antecedentes de hecho le son de aplicación los siguientes

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento de referencia tiene por objeto resolver la petición realizada por Movistar de revisión de la especificación técnica de la portabilidad móvil para establecer el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como campo adicional a validez en las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago.

II.2 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre de 2003, General de Telecomunicaciones (LGTel) en su artículo 48.4.e faculta a la Comisión para adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios.

En este sentido el artículo 18 de la LGTel impone a los operadores que exploten redes públicas telefónicas o presten servicios telefónicos disponibles al público la obligación de garantizar que los abonados a dichos servicios puedan conservar los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste el servicio.

El 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 MAN) establece en su artículo 43.1 que: *“Cuando sea preciso para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá y hará públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables.”*

Asimismo, la disposición sexta de la Circular 1/2008² de esta Comisión sobre conservación y

² Circular 1/2008 de 19 de junio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre conservación y migración de



migración de numeración telefónica, establece que:

“1. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobará las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de la numeración y las modificará a propuesta de los operadores, o de oficio cuando así lo estime necesario.

2. Ante cualquier evento que pudiera afectar al normal funcionamiento de la portabilidad, incluyendo la necesidad de modificación de los sistemas de red de los operadores, de la Entidad de Referencia, o de sus mecanismos de gestión, los operadores deberán garantizar el derecho de los abonados a la conservación de la numeración y la continuidad en la prestación de los servicios.”

En consecuencia, de conformidad con lo anterior, compete a esta Comisión conocer de la petición planteada por Movistar consistente modificar las especificaciones técnicas de portabilidad en redes móviles con el objetivo de establecer el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como campo adicional a validar en las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago.

II.3 POSICIONAMIENTO DE LOS OPERADORES MÓVILES A LA SOLICITUD

En cumplimiento de la Ley 25/2007 de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones (en adelante, Ley 25/2007), todos los usuarios prepago deben estar identificados mediante documento acreditativo de la personalidad (NIF, n^o-pasaporte, NIE, CIF). Sobre esta base Movistar solicita que se establezca este identificador como campo adicional a validar en las solicitudes de portabilidad móvil de los clientes prepago puesto que a su juicio el derecho al anonimato de los clientes prepago, se ve conculcado por la aprobación de la citada ley.

De conformidad con la actual especificación técnica de portabilidad móvil, la validación de los usuarios prepago se realiza a través del ICC-ID³ o número de serie de la tarjeta SIM.

Esta circunstancia junto con el hecho de que en el ámbito de la portabilidad los clientes prepago, según Movistar, son especialmente vulnerables a los fraudes derivados de la suplantación de la personalidad hace que a su juicio, para evitar esta problemática, sea necesario que además del ICC-ID se deba validar de forma previa a confirmar una solicitud de portabilidad el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF.

Además de la posibilidad de una identificación errónea, en su escrito de solicitud Movistar describe una serie de fraudes que en su opinión estarían viéndose favorecidos por el actual esquema de verificación de los abonados prepago, poniendo de relieve los siguientes:

- La existencia de un submundo de tráfico de tarjetas prepago de teléfonos. Públicamente ha habido denuncias en las que el delincuente compra tarjetas a titulares de imposible localización, muchas veces mafias internacionales, para su uso en actividades relacionadas con tráfico de drogas u otras actividades delictivas.
- Fraudes en recargas utilizando códigos de tarjetas de crédito robados.
- Fraudes bancarios de mayor nivel, destacando la que se produce a través de “*fishing bancario*”, donde el defraudador obtiene las claves de acceso a la banca online de clientes y por tanto acceso a las cuentas bancarias, sobre las cuales se realizan transferencias de fondos y cuyas transacciones son validadas a través de la clave que

numeración telefónica. Publicada en el BOE nº 216 de 6 de septiembre de 2008, pgs. 36561-36564. Modificada posteriormente por la Circular 3/2009 de 2 de julio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Publicada en el BOE nº 170 de 15 de julio de 2009, pgs. 59711-59714.

³ *Integrated Circuit Card ID*, 'Identificador Internacional de la Tarjeta de Circuitos'



se emite al número de teléfono que han suplantado. Esto supone un perjuicio importante para el cliente y para la operadora que se ve involucrada en el mismo.

- Redes organizadas de sumideros de tráfico.

Movistar considera que una correcta identificación de los clientes mediante el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF, tal como se hace con los abonados de pospago, evitaría el “submundo” de fraude descrito, puesto que en su opinión éste aprovecha el escaso mecanismo de identificación de los abonados prepago para realizar actividades ilícitas. Este posicionamiento es compartido tanto por **AENOM** como por Orange.

No obstante, en su escrito de alegaciones **Orange** aporta una serie de argumentaciones en las que justifica la idoneidad de utilizar el ICC-ID como elemento identificador de las portabilidades de los clientes prepago. Destaca Orange que la tenencia, y por tanto facilitación de este código, resulta en sí misma una garantía muy elevada de que es el usuario de la línea el que está solicitando realmente la portabilidad puesto que, además de su longitud (19 dígitos), es muy difícil que un tercero tenga acceso a esta información que tan sólo aparece grabada en la tarjeta SIM del cliente.

Por ello, Orange señala que el empleo de este parámetro para validar la autenticidad de las solicitudes de portabilidad de líneas prepago ha servido de garantía suficiente hasta la fecha para evitar portabilidades no deseadas o fraudulentas, puesto que el dato requerido es muy difícil de disponer para alguien que no sea realmente el usuario de tal línea.

Asimismo Orange manifiesta que en la actualidad existe un menor índice de fraude e identificaciones erróneas en las portabilidades de prepago que en las de pospago, precisamente por la información a validar. En este sentido, a la hora de llevarse a cabo un fraude de suplantación de identidad, resulta más fácil conocer el documento de identidad de la persona a quien se desea suplantar que el ICC-ID de la tarjeta SIM que emplea. A mayor abundamiento señala que la “falsificación” de DNI es, desgraciadamente, una práctica en absoluto extraña en la industria de las telecomunicaciones por lo que, en modo alguno, puede ser considerado *per se* un elemento óptimo para verificar que quien solicita la portabilidad es realmente el usuario de la tarjeta prepago. De hecho Orange señala que en los clientes pospago realiza validaciones adicionales en el momento de la contratación, que son esenciales para confirmar que la solicitud no se está haciendo de forma irregular y/o fraudulenta. Finalmente Orange pone de relieve el impacto que esta modificación podría suponer, tanto en el nodo central como en los procedimientos internos de los operadores.

Por otro lado **Vodafone**, manifiesta su coincidencia con la exposición realizada por Movistar en lo que respecta a que las características del actual proceso de portabilidad en servicios móviles de prepago lo hacen vulnerable a intentos de fraude por suplantación de identidad de clientes actuales o potenciales. A juicio de Vodafone las consecuencias más relevantes serían;

- Las pérdidas económicas para las víctimas de fraude por pérdida de saldo de sus servicios de prepago, y pérdida definitiva del número.
- Perjuicio moral para las víctimas de fraude por la necesidad de tramitar reclamaciones ante los operadores móviles u organismos oficiales, o denuncias policiales, y por el riesgo de ser incluidos en ficheros de morosidad.
- Pérdidas económicas para los operadores de redes móviles por la comisión de prácticas fraudulentas o abuso de las condiciones del servicio.
- Impacto en la imagen y marca de los operadores móviles afectados.
- Impacto en la calidad de la identificación de los servicios de prepago ante requerimientos judiciales.



Sin embargo, Vodafone señala que en observancia al actual marco normativo la inclusión del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF del cliente de la tarjeta prepago como elemento a verificar en un proceso de portabilidad debería venir precedido de la necesidad de recabar el consentimiento de los clientes prepago para el uso de los datos de identificación con este fin, puesto que en la actualidad tales datos son recabados únicamente en el marco del cumplimiento de la Disposición Adicional Única de la Ley 25/2007 y, por lo tanto, con la única finalidad de posibilitar que los agente facultados tengan acceso a los mismos en aras de proteger la seguridad pública en el marco de sus investigaciones.

Por ello Vodafone considera que debería desestimarse la petición de Movistar de modificación de la especificación técnica de portabilidad móvil, puesto que a su juicio la inclusión del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento de validación de los abonados prepago requeriría de la implantación de unas medidas previas muy costosas, que resultarían claramente desproporcionadas con respecto al fin perseguido.

En cuanto a **R**, este operador comparte parcialmente la petición realizada por Movistar de que debería utilizarse el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF de forma análoga a los clientes pospago, para validar las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago. No obstante discrepa con los anteriores operadores (Movistar, AENOM, y Orange) en la necesidad de mantener el ICC-ID como un elemento adicional de validación. R considera que las especificaciones técnicas de portabilidad móvil deberían unificar criterios y exigir únicamente el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF para realizar la validación del usuario, tanto en prepago como en contrato, habida cuenta de que en la actualidad los clientes de prepago deben haberse identificado mediante su NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF.

R estima que esta medida contribuiría a agilizar el procedimiento, toda vez que el ICC-ID es una fuente frecuente de errores y retrasos en la tramitación de la portabilidad, al tratarse de un número de difícil lectura, no sólo por su extensión, sino también por el desgaste que en ocasiones presenta su impresión debido al paso del tiempo.

Finalmente, cabe referir la posición de **Moreminutes** como totalmente contraria a la propuesta planteada por Movistar. En su opinión, la modificación propuesta por Movistar limitaría aún más las portabilidades prepago por varios motivos:

- Al contrario de lo que sucede en pospago, los clientes de prepago no reciben mensualmente una factura donde aparecen los datos a los cuales está registrada esa línea. Por lo tanto es factible que la información aportada en el campo NIF/NIE/pasaporte y nacionalidad/CIF no coincida exactamente con los datos con los que se dio de alta (pudo haberse dado de alta con pasaporte y luego tener NIE u otras de casuísticas).
- Asimismo también pone de relieve la problemática existente en las altas dadas con pasaporte puesto que carecen de un algoritmo (como sin embargo sí tienen el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF), y el sistema no puede comprobar de forma automática si el número puede ser correcto. Esto podría provocar, según Moreminutes que aumenten las portabilidades rechazadas por haber introducido erróneamente el número del pasaporte.

Con respecto a las manifestaciones de Movistar, Moreminutes indica que la modificación solicitada, a su juicio, no sirve para frenar las actividades delictivas, al no existir relación alguna entre un fraude de tarjeta de crédito, fraudes bancarios o redes organizadas y la validación del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF para la portabilidad de líneas de prepago. En su opinión una mala identificación de la línea puede ocasionar que las investigaciones en torno a la misma no deriven en un resultado adecuado, y no comparte que la introducción del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF para validar las portabilidades prepago ayude a reducir esta situación.



Asimismo discrepa de la argumentación de Movistar en cuanto a que la introducción de la validación del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF permita evitar la suplantación de identidad. En este sentido señala que para poder realizar una portabilidad conforme a las especificaciones actuales se requiere un ICC-ID, lo cual implica tener la tarjeta física en poder del cliente, puesto que el ICC-ID es un número único no consecutivo. En la mayoría de los casos de suplantación lo que se suele hacer es realizar un reemplazo previo de la SIM inicial, puesto que para hacer este trámite los operadores no solicitan el ICC-ID, de modo que el suplantador tiene el ICC-ID asociado al número, de lo contrario sería imposible realizar la portabilidad por no tener ese ICC-ID.

En conclusión, a juicio de Moreminutes, incluir el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF en las portabilidades de líneas prepago, no resolvería ninguno de los puntos manifestados por Movistar y, sin embargo, daría lugar a una reducción significativa de las portabilidades en este tipo de líneas, por problemas en la identificación.

II.4 MARCO JURÍDICO

De forma previa al análisis de la petición formulada por Movistar, es preciso determinar las condiciones que impone el marco jurídico actual en cuanto al uso de la información NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF, relacionada con los abonados prepago.

A este respecto Movistar hace mención de la obligación de los operadores de recabar y conservar los datos de carácter personal y de tráfico y localización de los usuarios, en la medida en que sean generados o tratados en el marco de los servicios de comunicaciones electrónicas, que se encuentra recogida en la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones.

Sin embargo, la finalidad por la que se recaban estos datos, tal como se desprende de su preámbulo y del artículo 1, se circunscribe a posibilitar que los agentes facultados puedan tener acceso a los mismos con el fin exclusivo de detener, investigar y enjuiciar los delitos contemplados en el Código Penal o en leyes penales especiales, en aras de proteger la seguridad pública (interés general). Así resulta revelador el hecho de que el artículo 6 de la Ley prevea que los datos recabados de los usuarios, *“sólo podrán ser cedidos de acuerdo con lo dispuesto en ella para los fines que se determinan y previa autorización judicial. La cesión de la información se efectuará únicamente a los agentes facultados.”*

Por lo tanto, el establecimiento de esta obligación se ha efectuado buscando un equilibrio con la protección de los derechos individuales que pueden verse afectados, entre otros los relativos a la privacidad y la intimidad de las comunicaciones. Por ello, el artículo 4 de la Ley establece en su segundo párrafo que *“en ningún caso, los sujetos obligados (operadores) podrán aprovechar o utilizar los registros generados fuera de los supuestos de autorización fijados en el artículo 38 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones”*.

A este respecto, el artículo 38 de la LGTel, apartados 3, 4 y 5, reconoce determinados derechos a los abonados (con contrato) y a los usuarios no abonados (sin contrato), en relación con la ocultación o cancelación de sus datos de tráfico y localización o de la identificación de su línea, así como de la línea origen de la llamada. Todo ello a excepción de que se trate de llamadas efectuadas a entidades que presten servicios de llamadas de emergencia, en particular a través del número 112. Asimismo, es de interés comentar el artículo 8 de la Ley 25/2007, relativo a la “Protección y seguridad de los tráficos” que establece lo siguiente:

“1. Los sujetos obligados deberán identificar al personal especialmente autorizado para acceder a los datos objeto de esta Ley, adoptar las medidas técnicas y organizativas que



impidan su manipulación o uso para fines distintos de los comprendidos en la misma, su destrucción accidental o ilícita y su pérdida accidental, así como su almacenamiento, tratamiento, divulgación o acceso no autorizados, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y en su normativa de desarrollo.

2. Las obligaciones relativas a las medidas para garantizar la calidad de los datos y la confidencialidad y seguridad en el tratamiento de los mismos serán las establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y su normativa de desarrollo.

3. El nivel de protección de los datos almacenados se determinará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y en su normativa de desarrollo.

4. (...)."

Por consiguiente, a la vista de lo establecido en la Ley 25/2007 no cabría aceptar la petición de Movistar de permitir la validación de las solicitudes de portabilidad de los usuarios prepago a través de su NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF (dato de carácter personal) recabado en cumplimiento de dicha norma, ya que supondría utilizarlo para un fin no permitido por la norma que exige recabar dicho dato, así como tampoco estaría autorizado por dicha Ley su cesión entre los operadores receptores y donantes.

Por ello resulta sorprendente que Movistar alegue que ya dispone de esa información (del NIF de los clientes prepagos) en su base de datos, cuando la Ley 25/2007 se expresa con meridiana claridad sobre la obligatoriedad de que los operadores registren los datos que recaben de los usuarios prepagos en un libro-registro independiente, ya que no han sido proporcionados para otros fines y tampoco son necesarios para la facturación de los servicios prestados, a diferencia de lo que sí sucede para los usuarios postpago.

No obstante lo anterior y siguiendo lo establecido en el artículo 8 de la Ley 25/2007 sobre la protección y seguridad de los datos, la Ley 25/2007 no cierra la posibilidad de que los datos puedan ser utilizados para fines distintos de los comprendidos en ella, aunque con sujeción a lo dispuesto en la LO 15/1999⁴, cuyo artículo 4.2 dispone que los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquéllas para las que hubieran sido recogidos. En este sentido se podría considerar que el uso del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como dato de validación de las portabilidades no sería incompatible con los fines para los que son recabados.

Sin embargo, cabe referirse a continuación a lo establecido en su artículo 5 que establece el derecho de información al usuario en la recogida de los datos. Así, se prevé el deber de informar previamente a los usuarios de modo expreso, preciso e inequívoco:

"a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.

b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.

c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

(...)."

⁴ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal.



2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.”

Además, cabe referirse al artículo 6 de la LO 15/1999 que exige la existencia del consentimiento inequívoco del afectado que es necesario recabar para el tratamiento de sus datos personales, salvo que la ley disponga otra cosa.

Finalmente, el artículo 11, relativo a la “Comunicación de datos” establece que:

“Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”.

En consecuencia, dado que la recogida y conservación de los datos personales de los usuarios prepagos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25/2007, hasta el momento sólo está prevista a los exclusivos fines y usos previstos en ella, y así se les debe informar a los usuarios prepagos cuando les son solicitados los mismos (Disposición adicional única), para que los operadores móviles pudieran utilizar y cederse entre ellos los datos identificativos de los usuarios a los efectos de validar sus solicitudes de portabilidad, sería necesario que se les informara y se recabara su consentimiento de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5.1, 6 y 11 de la LO 15/1999, al no existir amparo para ceder estos datos para el fin perseguido por Movistar, en ninguna norma con rango de Ley.

II.5 ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

Como ya se ha señalado previamente, el uso de la información personal de usuario NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF debería venir precedida del consentimiento expreso de dichos usuarios previamente informados acerca del uso que se le pretende dar, esto es, para la validación de sus solicitudes de portabilidad y, por consiguiente, para la cesión de dichos datos entre los operadores involucrados en el proceso de portabilidad.

Este hecho condiciona la aplicabilidad de la medida solicitada puesto que, en primer lugar, requeriría de un tiempo de implantación suficiente para que la totalidad de los actuales abonados prepago de los operadores dieran su consentimiento expreso para que fueran utilizados en la validación de procesos de portabilidad.

En la Ley 25/2007 este plazo de regularización fue estimado en dos años, a contar desde la aprobación de la misma. Por lo tanto, de ser aceptada la propuesta, se requeriría de un tiempo similar para poder recabar el consentimiento expreso de todos los clientes, con anterioridad la imposición definitiva de la validación NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF, adicional al ICC-ID, en los abonados prepago.

En segundo lugar es preciso medir la proporcionalidad de exigir a todos los abonados prepago, que por su propia naturaleza son anónimos, que pierdan esta característica en el ámbito del proceso de portabilidad.

En caso contrario la utilización del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF estaría supeditada a la conformidad del cliente, hecho que conllevaría un incremento sustancial de la complejidad en las portabilidades individuales de los clientes prepago, puesto que no habría un tratamiento homogéneo de los abonados, sino que los parámetros de verificación estarían supeditados a la decisión particular que el usuario hubiera tomado cuando aportó los datos identificativos en el proceso de alta con el operador donante.

En este punto hay que tener en cuenta la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, la cual indica en su considerando 33 que con la finalidad de proteger la intimidad de los usuarios, los Estados miembros debían fomentar el desarrollo de opciones de servicios de comunicaciones electrónicas tales como posibilidades de pago alternativas



que permitieran el acceso anónimo o estrictamente privado a los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, por ejemplo tarjetas de llamada y posibilidad de pago con tarjetas de crédito.

Este derecho no se ve conculcado desde el momento de la entrada en vigor de la Ley 25/2007, tal como interpretan tanto Movistar como Orange, puesto que como se ha detallado anteriormente y así lo indica Vodafone en su escrito de alegaciones, los datos recabados en virtud de la citada ley tienen la única finalidad de posibilitar que los agentes facultados tengan acceso a los mismos en aras de proteger la seguridad pública en el marco de sus investigaciones. Por lo tanto, la obligación de la identificación del abonado se encuentra circunscrita a ese fin.

Por otro lado Movistar, señala que el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF; Nombre y apellidos o razón social ya se están intercambiando en los procesos de portabilidad, tanto para clientes de contrato como para clientes de prepago, la ser campos de obligada cumplimentación en las solicitudes de portabilidad.

A este respecto debe señalarse que ciertamente la especificación técnica señala la obligatoriedad de completar los campos referidos al abonado que realiza una solicitud de portabilidad con independencia de que la misma corresponda a un abonado prepago o pospago.

Esta modificación fue incluida en la revisión de las especificaciones técnicas de la portabilidad móvil (Resolución DT 2006/502⁵) como respuesta a una alegación presentada por Vodafone.

Vodafone alegaba que dado que con anterioridad a la citada modificación los datos de carácter personal (Nombre, NIF, etc.) no era de obligatorio cumplimiento en la solicitud de portabilidad móvil, observaba una inconsistencia legal, ya que la solicitud de portabilidad debía estar obligatoriamente firmada por el abonado y cualquier rúbrica sin el nombre y el número de NIF/NIE/Pasaporte/CIF carecía de validez legal. Además, la no identificación del abonado de prepago en el proceso de portabilidad móvil pondría en riesgo el cumplimiento de la Directiva 2006/24/CE sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones. Por todo ello, Vodafone solicitaba que los datos de carácter personal fueran de obligado cumplimiento para todas las solicitudes, tanto en formato papel como en formato electrónico.

Tal como se recoge en la citada Resolución, la Comisión aceptó la alegación de Vodafone incluyéndose la obligatoriedad de cumplimentar los datos de carácter personal que permitan acreditar la identidad del usuario legalmente, ya sea abonado pospago o prepago, siendo estos limitados a los mínimos imprescindibles, es decir, nombre y apellidos o razón social y NIF/NIE/Pasaporte/CIF.

Sin embargo también se señaló expresamente que el operador donante únicamente podrá denegar las solicitudes de portabilidad por aquellas causas recogidas en la especificación y que toda información adicional obtenida de la solicitud de abonado no podrá ser utilizada para ampliar las causas de denegación, siendo en el caso de los abonados prepagos el ICC-ID. Por lo tanto el dato de NIF/NIE/Pasaporte/CIF, tenía como único fin el de dar validez legal a la petición de portabilidad y no a que el mismo fuera usado como elemento de validación de las portabilidades prepago.

⁵ Resolución de 1 de marzo de 2007, sobre la modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración móvil en caso de cambio de operador (DT 2006/502).



De hecho, el operador donante no tendría por qué disponer del dato del NIF/NIE/Pasaporte/CIF del abonado prepago para poder validar la solicitud (por ejemplo cuando el usuario proviene de un alta nueva) puesto que como se ha señalado con anterioridad, el uso de dichos datos para fines distintos a los previstos en una norma con rango de Ley estaría supeditada al consentimiento por parte del usuario tal como señala el artículo 11 de la LO 15/1999.

Por su parte, la transposición de la Directiva 2006/24/CE dio lugar precisamente a la Ley 25/2007. Por consiguiente, las inquietudes que pudiera tener en su día Vodafone sobre el cumplimiento de la citada Directiva en el ámbito de la portabilidad, quedan resueltas en la citada Ley 25/2007, no considerando pertinente que el cumplimiento de la Directiva conlleve que la información del NIF/NIE/Pasaporte/CIF que identifica a los abonados de prepago deba ser trasladada a través del proceso de portabilidad, sino que expresamente restringe el uso de la misma a los agentes facultados.

En conclusión, teniendo en cuenta el actual marco legal, para evaluar la posibilidad de imponer la obligación de validar el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF de forma adicional al ICC-ID en las solicitudes de los abonados prepago, conculcando el derecho al anonimato de este tipo de usuarios, es preciso determinar si existe un interés general que proteger que pudiera justificar tal medida y si la misma resultaría proporcional al fin perseguido.

II.5.1.1 Suplantación de identidad y posibilidad de actividades delictivas

Los operadores que abogan por la inclusión del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF, como elemento de validación en las portabilidades prepago fundamentan dicha petición en la necesidad de evitar que se produzcan suplantaciones de identidades en los procesos de portabilidad y en la existencia de actividades delictivas ligadas a la permisividad en la identificación de este tipo de líneas.

Esta Comisión, como no puede ser de otro modo, comparte la inquietud mostrada por los operadores en este sentido. Sin embargo es preciso reseñar que las especificaciones técnicas de portabilidad deben conjugar dos aspectos, por un lado dotar al proceso de portabilidad del mayor grado de sencillez y facilidad para el usuario y, por otro, garantizar en la medida de lo posible que no se produzcan efectos indeseados derivados tales como la suplantación de la identidad o la posibilidad de llevar a cabo actividades delictivas.

En este sentido tal como señalan Vodafone, Orange, Movistar o ANEOM, la introducción del NIF/NIE/Pasaporte/CIF como nuevo elemento de validación en los abonados prepago sin duda dotaría de mayor robustez al proceso de portabilidad, de igual forma que sucedería si para los abonados pospago se requiriera de forma adicional al NIF/NIE/Pasaporte/CIF el ICC-ID para proceder también a su validación. Sin embargo, la introducción de un mayor número de parámetros de verificación tendría como contrapartida el aumento de la complejidad del proceso de portabilidad y por ende un aumento en la tasa de rechazos.

Por ello, a la hora de evaluar la conveniencia de añadir nuevos elementos de verificación es preciso analizar el grado de seguridad que ofrecen los actuales mecanismos y si éstos proporcionan un grado de seguridad similar al que ofrecen las altas sin portabilidad.

En relación a las suplantaciones de identidad en los procesos de portabilidad de los prepago ha de señalarse, tal como apunta Orange en su escrito de alegaciones, que a priori la utilización del ICC-ID como elemento de validación de las solicitudes de portabilidad, por sus propias características (19 dígitos, únicamente se encuentra grabada en la SIM del usuario, etc.) puede ofrecer un grado de seguridad mayor que el que ofrece el uso del DNI a la hora de evitar un fraude de suplantación de identidad. De hecho, tal como se ha comentado, resulta más fácil conocer el documento de identidad de la persona a quien se desea suplantar que el ICC-ID de la tarjeta SIM que emplea.



En este sentido Orange manifiesta que en la actualidad existe un menor índice de fraude e identificaciones erróneas en las portabilidades de prepago que en las de pospago, precisamente por el hecho de utilizar como elemento de validación el ICC-ID.

Por otra parte, en relación a la existencia de actividades delictivas asociadas a las líneas prepago alegada por Movistar (compra de tarjetas a titulares de imposible localización para su uso en actividades relacionadas con el tráfico de drogas u otras actividades delictivas; fraudes en recargas utilizando códigos de tarjetas de crédito robados; fraudes derivados del robo de claves bancarias “*phishing* bancario”, etc.) debe decirse, como indica Moreminutes, que éstas no guardan relación directa ni precisan de un proceso de portabilidad para su realización, sino que la existencia de las mismas estaría en todo caso sustentada en una deficiente identificación del abonado que utiliza la tarjeta SIM prepago.

A modo de ejemplo, la posibilidad de compra de tarjetas telefónicas a titulares de imposible localización puede realizarse sin que medie portabilidad alguna; para ello simplemente es preciso adquirir la tarjeta del abonado que ha solicitado un alta en un operador. En este escenario, si el operador no tuviera implementados sistemas de control para garantizar que el usuario de la tarjeta prepago corresponde al usuario que consta en el libro-registro, podría producirse el fraude descrito por Movistar sin que mediara portabilidad alguna y por tanto con independencia del identificador utilizado para validar la misma.

II.5.1.2 Mejora del proceso de portabilidad

Un motivo adicional que podría justificar la modificación de las actuales especificaciones técnicas con el objeto de introducir el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento para validar las portabilidades de los abonados prepago, sería que ello supusiera una mejora del proceso de portabilidad.

En esta línea estaría la postura manifestada por R cuando aboga por unificar el tratamiento de los abonados prepago y pospago de forma que, en ambos casos, se utilizara únicamente el mismo identificador (NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF) para validar las solicitudes de portabilidad. Sin embargo, de las observaciones realizadas se deduce que esta propuesta presenta dos inconvenientes, ya que se requeriría:

- (1st) Que se impusiera la obligación a todos los abonados de aportar el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF cuando contrataran un servicio prepago para ser usado adicionalmente en el marco del proceso de portabilidad, conculcando asimismo el derecho al anonimato de los abonados prepago amparado por la Directiva 2002/58/CE.
- (2nd) La eliminación del ICC-ID como elemento de verificación, junto con las características intrínsecas de los abonados prepago, debilitaría la capacidad del operador de validar si el usuario solicitante de la portabilidad corresponde efectivamente al abonado prepago, y por lo tanto existiría el riesgo de que aumentarían las prácticas de suplantación de identidad (justamente lo que se pretende evitar).

En este sentido Orange pone de relieve el hecho de que según su experiencia resulta más sencilla la suplantación de la identidad cuando se produce una validación mediante el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF, que cuando se utiliza el ICC-ID como elemento de validación. Esta percepción parece ser compartida por Movistar, y AENOM, ya que ambos se muestran partidarios de añadir el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento de validación, de forma adicional al ICC-ID.

De hecho, resulta llamativo en su escrito de alegaciones que Movistar considere que, con independencia de la modalidad de contrato seleccionada, deberían normalizarse los procedimientos a fin de garantizar este derecho de igual manera para los clientes de contrato y para los clientes de prepago pero, en cambio, no proponga la sustitución del ICC-ID por el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento de validación, tal



como sucede en los pospago, sino que aboga por mantener las diferencias añadiendo un campo adicional de validación en los prepagos.

Por el contrario, el hecho de incluir de forma adicional al ICC-ID el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento a validar para proceder a realizar la portabilidad de un cliente prepago añadiría, tal como ha puesto de relieve Moreminutes, una mayor complejidad en las portabilidades de este tipo de abonados al requerir la validación de los dos elementos, lo cual, como ya se ha comentado, conllevaría un aumento artificial en el número de rechazos de las portabilidades prepago.

II.5.1.3 Costes de la introducción de la medida

Finalmente, es preciso remarcar que la imposición de la medida solicitada por Movistar llevaría implícita una serie de costes que deberían asumir los operadores.

Por un lado los operadores tendrían que soportar los costes derivados de la necesidad de recabar el consentimiento expreso de todos sus clientes prepago con anterioridad a la operatividad de la medida puesto que, tal como se ha argumentado, no se puede utilizar directamente la información obtenida en virtud de la Ley 25/2007.

Por otra parte, la introducción de esta modificación tendría impactos tanto en el nodo central como en los sistemas internos de los operadores y en la interfaz de comunicación con el nodo central, puesto que debería introducirse y procesarse un dato adicional en la validación de los abonados prepago.

Sobre este aspecto AENOM señala que a su juicio los costes en los que debería incurrir los operadores para recabar el consentimiento expreso de los abonados así como los desarrollos que deberían realizar tanto en nodo central como nos procesos internos de los operadores para validar este campo adicional, no resultarían elevados.

Sin embargo, es reseñable el hecho de que tanto Vodafone como el propio solicitante Movistar remarquen que la necesidad de recabar el consentimiento expreso del abonado invalida en la práctica la posibilidad de verificar dicho dato, puesto que resultaría una medida muy costosa y claramente desproporcionada con respecto al fin perseguido. Hecho que demuestra que el coste que debería asumir el operador depende en gran medida del volumen de clientes del que disponga siendo para los operadores con amplias bases de clientes claramente desproporcionados al fin perseguido. Además, requeriría de un largo plazo de adaptación (aproximadamente 2 años) lo que redundaría en un amplio periodo de convivencia de dos mecanismos de validación para los clientes prepago con la consiguiente problemática.

Asimismo, tal como señala Vodafone, existirían abonados que no hubieran dado el citado consentimiento, al no existir obligación a este respecto, lo que provocaría la necesidad de implantar dos procesos de portabilidad diferenciados para los clientes prepago.

Por lo tanto la inclusión del NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento de validación adicional conllevaría asumir unos costes desproporcionados cuando, en todo caso, el empleo exclusivo del ICC-ID con el fin de validar la identidad del usuario no ha supuesto inconvenientes para los clientes hasta la fecha.

III CONCLUSIÓN

Del análisis realizado se concluye que introducir el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento adicional de validación para los abonados prepago, no supondría la erradicación de las prácticas fraudulentas que se pudieran estar produciendo, ni permitiría la eliminación de ICC-ID como elemento de verificación de los abonados prepago.



Asimismo, la introducción de dicho parámetro de validación de forma obligatoria debería venir precedida de la necesidad de que se informara y se recabara su consentimiento para su uso en el ámbito de los procesos de portabilidad, de acuerdo con la LO 15/1999, puesto que la Ley 25/2007 sólo prevé la obligación de recabar y conservar sus datos para su exclusiva cesión a los agentes facultados, cuando así lo soliciten mediante orden judicial, y para el único fin de proteger un interés público general como es la seguridad pública.

Por lo tanto, la introducción de esta validación adicional requería de un amplio periodo de transición para poder informar y recabar el consentimiento de los usuarios prepagos activos, añadiendo mayor complejidad al procedimiento de portabilidad de los abonados prepago. Hecho que conllevaría un aumento en el número de rechazos de las portabilidades de este tipo de abonado. Asimismo, todo ello supondría adicionalmente para los operadores asumir los costes asociados de recabar el consentimiento del cliente y a las modificaciones de las especificaciones técnicas de la portabilidad móvil y su implantación en el nodo centralizado y de los sistemas de los operadores.

En consecuencia, no se considera adecuado modificar las actuales especificaciones técnicas al objeto de modificar los parámetros para validar las portabilidades prepago.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

RESUELVE

Único.- Desestimar la solicitud de Movistar de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos de la portabilidad móvil para establecer el NIF/NIE/Pasaporte y nacionalidad/CIF como elemento adicional para la validación de las solicitudes de portabilidad de los clientes prepago.

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 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en 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 Miguel Sánchez Blanco, Director de la Asesoría Jurídica en sustitución, por vacante, del Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (art. 6.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la CMT, aprobado por la Resolución de su Consejo de 30.03.2012, B.O.E. nº 149 de 22.06.2012), con el Visto Bueno del Vicepresidente, Marcel Coderch Collell (P.S. art. 39 R.D. 1994/1996 de 6 septiembre, B.O.E. de 25 de septiembre de 1996).