



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 19/12 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 10 de mayo de 2012, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la que se autoriza a France Telecom España, S.A. Unipersonal un procedimiento de suspensión de la interconexión del tráfico destinado a numeración móvil que se comporta como sumidero de tráfico telefónico (RO 2011/1981).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- FRANCE TELECOM ESPAÑA, S.A. Unipersonal tiene autorizados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cuatro procedimientos para la suspensión de la interconexión desde su red hacia numeración de tarificación adicional aprobados en las siguientes resoluciones¹:

- Resolución de 5 de diciembre de 2002 por la que se autoriza a Retevisión Móvil, S.A. (actualmente, France Telecom España, S.A. Unipersonal) un procedimiento para suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago Amena y determinados números 906 (RO 2002/7453).
- Resolución de 31 de marzo de 2004 en la que se le autorizó un procedimiento de suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas postpago de Amena hacia determinada numeración de tarificación adicional (RO 2003/1827).
- Resolución de 10 de julio de 2008 por la que se autoriza a France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en sus tarjetas prepago y postpago a determinados números 905 (RO 2008/407).

¹ Muy relacionada con los procedimientos generales, la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 3 de julio de 2003 relativa a la solicitud de Retevisión Móvil, S.A. de autorización para suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en su red y destino en el número de tarificación adicional 906031537 (Expediente RO 2003/642) autorizó la suspensión de la interconexión que permitía *"la terminación de los SMS productores de la práctica de SPAM cuando tal medida pueda ser adoptada directamente por ella"*.



- Resolución de 10 de noviembre de 2011, por la que se autorizó un procedimiento de suspensión temporal de la interconexión hacia numeración de Servicios de Tarificación Adicional desde usuarios en itinerancia (*roamers*) en la red de Orange (RO 2011/2219).

SEGUNDO.- Los procedimientos anteriores fueron modificados con fecha 29 de julio de 2010 cuando la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones autorizó a Orange la ampliación del plazo de notificación de la suspensión de la interconexión de las llamadas a 72 horas para las desconexiones que se produzcan los fines de semana o en puentes vacacionales (RO 2010/1094).

TERCERO.- Con fecha 26 de julio de 2011, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión **un** escrito de Orange en el que solicitaba la autorización de un procedimiento de suspensión de la interconexión hacia determinadas numeraciones móviles y que, en virtud de la información aportada, se procediera a la apertura de procedimiento sancionador para dilucidar responsabilidades en las prácticas denunciadas.

CUARTO.- Con fecha 8 de septiembre de 2011, tuvo salida del Registro de esta Comisión, un requerimiento para que Orange aportara determinada información por ser necesaria para este procedimiento. La respuesta tuvo entrada en esta Comisión el 26 de septiembre de 2011.

QUINTO.- Tomando en consideración los datos aportados por Orange en su contestación, se amplió el número de interesados a las entidades Jazz Telecom S.A. Unipersonal (en adelante, Jazztel) y Cableuropa, S.A. Unipersonal (en adelante, Ono) a los que se les dio traslado del inicio del procedimiento, requiriéndoseles determinada información con fechas 5 y 6 de octubre, respectivamente.

SEXTO.- Con fechas 18 de octubre y 25 de octubre, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escritos de Jazztel y Ono en los que aportaban la documentación solicitada, respectivamente.

SÉPTIMO.- Mediante escritos de fecha 30 de marzo de 2012, 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.

OCTAVO.- Dentro del plazo concedido para realizar alegaciones al informe de audiencia, las representaciones de Orange y ONO presentaron sus escritos de alegaciones.

NOVENO.- Se han declarado confidenciales los datos aportados por los interesados que esta Comisión ha considerado que pudieran afectar a su secreto comercial o industrial.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO

La presente Resolución tiene por objeto decidir si procede autorizar el procedimiento propuesto por Orange de suspensión de interconexión desde su red hacia determinadas numeraciones móviles y determinar si existen indicios suficientes, a raíz de los usos irregulares denunciados, para la apertura de un procedimiento sancionador a los titulares asignatarios de la numeración móvil afectada.



II.2 COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En relación con la solicitud presentada por Orange, las competencias de esta Comisión para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. En concreto, el artículo 48.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), determina que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora”*.

En lo que afecta a la materia de telecomunicaciones, la LGTel, en su artículo 11.4, establece que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, 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 del mismo texto legal.

Dicho artículo 3, establece, entre otros, como objetivos, los siguientes:

“a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos, velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos.

d) Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social.

e) Hacer posible el uso eficaz de los recursos limitados de telecomunicaciones, como la numeración y el espectro radioeléctrico, y la adecuada protección de este último, y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada.

f) Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, (...).”

Según lo establecido en el apartado 4. letra e) del artículo 48, es función de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la adaptación de 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, entre otras.

Asimismo, el artículo 48.4.j) de la LGTel, atribuye a esta Comisión *«el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley»*. A este respecto, el artículo 58 de la LGTel atribuye la competencia sancionadora a esta Comisión cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 53, infracciones graves tipificadas en el párrafo p) y, en el ámbito material de su actuación, en el párrafo q) del artículo 54, e infracciones leves tipificadas en el párrafo d) del artículo 55, respecto de los requerimientos por ella formulados.



En concreto, el artículo 53.w) de la LGTel tipifica como infracción muy grave «*el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados*».

En conclusión, esta Comisión resulta competente para conocer de la solicitud presentada por la entidad Orange para autorizar el procedimiento solicitado y determinar si procede o no la apertura de un procedimiento sancionador ante los hechos denunciados.

II.3 CONSIDERACIÓN DE LOS SERVICIOS DE REENCAMINAMIENTO DE LLAMADAS INTERNACIONALES COMO SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

Los servicios de reencaminamiento de tráfico internacional son una modalidad más de los servicios de tarjetas telefónicas que existen en la actualidad en el mercado. Los operadores que ofrecen dichos servicios disponen de una plataforma en la que se reciben las llamadas de sus clientes a los que se les requiere que indiquen el destino al que desean llamar. A continuación, tras comprobar la disponibilidad de saldo, se redirige la llamada hacia el destino solicitado. Para ello, el prestador de estas actividades debe poseer capacidad suficiente para encaminar las llamadas hacia esos destinos y ser titular de un número telefónico que permita a sus clientes acceder a su plataforma. En el caso que se estudia, el número de acceso a la plataforma es un número móvil.

Aunque esta actividad la pueden llevar a cabo los prestadores del servicio telefónico disponible al público, en el mercado existen muchos operadores que actúan como revendedores mediante la adquisición de minutos al por mayor con «carriers» internacionales que les permiten cursar llamadas desde sus plataformas.

La normativa vigente no recoge ninguna definición del servicio de reventa del servicio telefónico. No obstante, esta Comisión se ha pronunciado en diferentes Resoluciones sobre lo que se entiende por prestación de este servicio. Así, en la Resolución de 28 de julio de 2005, en respuesta a una consulta² sobre determinados servicios de comunicaciones electrónicas, se señala que:

“La reventa de los servicios de comunicaciones electrónicas implica la actuación del revendedor como cliente mayorista respecto de un operador y como suministrador minorista respecto a un tercero, siendo responsable de la prestación del servicio ante el mismo y de aspectos conexos como facturación, etc. El revendedor contrataría en su propio nombre y presentaría a sus potenciales clientes el servicio como propio, ofreciendo sus propias condiciones y precios.

En último término, sería el servicio que se va a comercializar el que calificaría la reventa, hablándose de reventa del servicio telefónico fijo, o del servicio telefónico móvil. La reventa del servicio telefónico consiste en la compra de minutos de llamadas telefónicas al por mayor a distintos operadores habilitados para su prestación, para, a su vez, ofrecérselos a un tercero, generalmente por un precio superior. En relación con el servicio telefónico fijo, existen tres modalidades dependiendo del modo de acceso de los clientes:

² Resolución de 28 de julio de 2005 por la que se contesta la Consulta formulada por el ente Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) sobre los servicios de telecomunicaciones que puede proveer en virtud de su inscripción como operador de telecomunicaciones (RO 2005/759).



- *Acceso directo*: consiste en la distribución, como mayorista, de los servicios telefónicos prestados por un operador habilitado para la prestación del servicio telefónico disponible al público (disponibilidad de líneas telefónicas para tal actividad y acceso sin restricciones desde éstas a los circuitos nacionales o internacionales ofrecidos por el operador con una reducción de las tarifas vigentes para estos servicios).

- *Acceso indirecto*: Se basa en la utilización de los prefijos asignados a los operadores habilitados, o bien la utilización de marcación de numeración de red inteligente en la que los operadores habilitados instalan equipos que permiten reconocer a los clientes declarados por el revendedor, a través de la marcación de un código de identificación.

- *Tarjetas telefónicas prepagadas*: Realización de la llamada a través de una plataforma accesible a través de numeración de red inteligente, y la marcación de un código de identificación del cliente.”

En el supuesto notificado por Orange, el acceso a la plataforma se realiza mediante numeración móvil en lugar de numeración de red inteligente o geográfica que eran las empleadas tradicionalmente. Con la salvedad del tipo de numeración utilizada, los servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales encajan en el modelo de reventa del servicio telefónico fijo mediante tarjetas telefónicas prepagadas. Por lo tanto, tienen la consideración de servicios de comunicaciones electrónicas y sus prestadores deben notificarlos para su inscripción en el Registro de Operadores, que a tal efecto se lleva en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, como prestadores de servicios de reventa del servicio telefónico fijo o, directamente, del servicio telefónico fijo.

II.4 SOBRE LA ACTIVIDAD DENUNCIADA

Orange ha identificado la realización de «*prácticas fraudulentas*» mediante numeraciones atribuidas a servicios de comunicaciones móviles. Estas prácticas guardan relación con los usos irregulares analizados mediante las Resoluciones de 5 de diciembre de 2002, Resolución de 31 de marzo de 2004 y Resolución de 10 de julio de 2008 por las que se autorizaron procedimientos de suspensión de la interconexión hacia numeraciones de tarificación adicional.

Las practicas consisten en aprovechar (i) la retribución que en interconexión se recibe en concepto de terminación móvil; (ii) las estructuras de tarificación basadas en promociones de una cantidad de minutos o de determinados tramos horarios, para descargar minutos de tarjetas de prepago y postpago en determinadas numeraciones móviles, y (iii) la disociación del pack y venta del terminal.

Orange aclara que no se refieren al empleo de la numeración móvil para fines distintos de la comunicación interpersonal como es el caso del empleo de esta numeración para servicios de reencaminamiento de llamadas internacionales, sino al empleo de numeración móvil en lo que el operador denomina «*sumideros de tráfico*» que a su juicio son usos irregulares de la numeración.

Orange define los «sumideros» como numeraciones móviles «*hacia las que se genera de forma artificial y fraudulenta tráfico, pero no tienen servicio alguno detrás*», de hecho, añade que «*se generan artificialmente tráficos para poder obtener de otros operadores pagos por interconexión móvil aún cuando “detrás” de la numeración móvil llamada no hay cliente ni servicio alguno*».



El operador concluye que los «fraudes» basados en la numeración móvil presentan esquemas idénticos a los que se producen con numeración de servicios de tarificación adicional (en adelante, STA) para los cuales esta Comisión ha autorizado la suspensión temporal de la interconexión en las Resoluciones citadas anteriormente. Además, Orange añade razones que propician que esto ocurra con la numeración móvil en lugar de la numeración de tarificación adicional, la cual, en principio, sería la más idónea para este tipo prácticas:

- a) Las llamadas a STA están por lo general fuera de los esquemas promocionales de las llamadas como «*tarifas planas*» o saldos promocionales de las tarjetas con lo que si se quieren aprovechar los tráficos gratuitos o de coste muy reducido para el usuario, sólo se pueden cursar llamadas a numeraciones móviles o fijas (éstas últimas son menos interesantes ya que el precio de terminación es muy inferior al precio de terminación móvil).
- b) Varios operadores tienen restringida por defecto la realización de llamadas a numeraciones de servicios de tarificación adicional. Para su activación es preciso contactar con el operador de acceso y solicitarlo expresamente. Los que se benefician de las prácticas denunciadas evitan todo contacto con el operador de acceso. Por ello, se emplean numeraciones móviles que no están restringidas desde el principio.

Orange señala que en el procedimiento aportará como evidencia de las prácticas fraudulentas los datos relativos a número de llamadas realizadas, números de destino, lugar de realización de las llamadas, existencia o no de servicio en el número y cualquier otro dato o circunstancia que permita acreditar un uso indebido o irregular de esas numeraciones desde tarjetas SIM Orange.

El beneficio se deriva de *la mayor retribución que en interconexión se percibe en concepto de terminación móvil y las estructuras de tarificación que se basan en la promoción de un número de minutos o un tramo horario determinado, así como en la descarga de los saldos promocionales que se obtienen descargando contra estas numeraciones tarjetas prepago*”.

Orange ha analizado tres escenarios de sumideros que emplean 17 números pertenecientes al rango atribuido para la prestación de servicios de comunicaciones móviles (en adelante, numeraciones móviles), de los cuales 12 están asignados a ONO (6010BMDCU) y 5 a Jazztel (6401BMDCU o 6400BMDCU).

Tras el análisis llevado a cabo por Orange, se han obtenidos los siguientes resultados para los casos estudiados:

Caso 1

«Se detectan una serie de clientes empresa [la mayoría de pospago] con patrón de tráfico similar: realizan llamadas a los mismos números destino, los cuales funcionan simulando ser enrutadores de tráfico, pero son realmente sumideros de tráfico, ya que, no ofrecen ningún servicio.

Todos los clientes detectados llaman a los destinos: 601001080, 601001081, 601001082, 601001083, 601001084, 601001085, 601001136, 601001137, 640100111 y 640100113 [...]. En la locución que dichos números ofrecen informan que estás llamando a “Fonitel”, sin permitir interactuar en la llamada.»



[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Caso 2

«Se detectan una serie de clientes prepago con patrón de tráfico similar: realizan llamadas a los mismos números destino, los cuales funcionan o bien simulando enrutadores de tráfico u [...] otro tipo, pero son realmente sumideros de tráfico, ya que, no ofrecen servicio alguno. Los números origen descargan en “sumideros” el saldo promocional de las tarjetas prepago que no pueden descargar en numeraciones 80x por limitación contractual».

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Caso 3

«Se detectan una serie de clientes prepago con patrón de tráfico similar: realizan llamadas a los mismos números destino que son sumideros de tráfico, ya que, no parecen ofrecer ningún servicio. Algunos de los números orígenes llaman también a numeración premium».

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

II.4.1 Consideraciones de la actividad denunciada

La finalidad de las prácticas descritas en el apartado anterior consiste en generar ingresos para la entidad que actúa como un sumidero al descargarse en numeración móvil los saldos de las tarjetas SIM (prepago) o haciendo llamadas que al final no se pagan porque no existe una cuenta corriente real a la que dirigir la factura con identidades falsas (postpago).

Estas prácticas comportan para Orange los mismos perjuicios que ya se enumeraron en los procedimientos autorizados, es decir, congestión en las celdas en las que se producen las llamadas, empeoramiento del servicio a abonados que hacen un uso regular del servicio, dificultades de planificación de red radio en esas zonas y perjuicios económicos por los saldos promocionales descargados y facturas impagadas al operador.

Si bien la Comisión no es el órgano competente para la estimación de los eventuales daños provocados a Orange, sí lo es para velar por la existencia de una pluralidad de oferta de los servicios y por la correcta formación de los precios y de las ofertas en el mercado de telecomunicaciones (artículo 48.4, letra e, de la LGTel), objeto que se vería alterado si se consintiera una actuación como la descrita. Esta última consideración es la que resulta más relevante desde la perspectiva competencial de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Al igual que en los procedimientos autorizados en casos anteriores, se entiende por esta Comisión que esta práctica no sólo perturba el funcionamiento del servicio telefónico móvil



disponible al público, sino también y más directamente a los servicios de reencaminamiento de tráfico internacional al utilizar esta figura como sumidero de tráfico que en nada se corresponde con la actividad analizada por esta Comisión mediante la Resolución de 4 de marzo de 2010³.

Asimismo, los antecedentes de la presente Resolución ponen de manifiesto que la línea doctrinal de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha sido constante en establecer unos criterios rigurosos de control para asegurar que las suspensiones temporales de interconexión de las numeraciones de tarificación adicional guardaban las cautelas suficientes, reservándose igualmente el control *ex post* de lo actuado por los operadores.

La línea seguida por esta Comisión ha sido validada por los tribunales. Así, el Tribunal Supremo ha calificado de «*espurios e incalificables*» los fines perseguidos mediante el rendimiento económico irregular descrito en los procedimientos autorizados.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006 -recogiendo los argumentos que figuran en la Sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 17 de septiembre de 2003 (JUR 2004\47474), recaída en el recurso núm. 518/2002, sobre denegación de solicitud del restablecimiento del acceso a determinados números telefónicos de red inteligente- señala que:

«[L]a resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que respalda la interrupción del servicio efectuado por TME para prevenir un grave perjuicio económico para sus intereses, derivado de la utilización de los “pack de Movistar Activa” disociados como medio para descargar o blanquear el crédito de las tarjetas mediante llamadas a números que prestan servicios meramente ficticios o aparentes, sin contenido alguno. (...) el Tribunal entiende que la interrupción del servicios a estos números no causa menoscabo alguno a los potenciales usuarios de ellos, puesto que los servicios no existían, a menos que los servicios no tuvieran como finalidad legítima el acceso a servicios de nula utilidad, sino otros más espurios e incalificables, como el trasladar el crédito de la tarjeta al beneficio que se obtiene por la recepción de llamadas a estos números»

Esta Comisión entiende primordial velar porque los elementos que permiten un mejor desarrollo del mercado se mantengan alejados de distorsiones perjudiciales y, en consecuencia, resulta posible autorizar, de forma excepcional y bajo determinadas condiciones, la suspensión de la interconexión a determinados números móviles que actúen como sumideros tal como solicita Orange.

II.4.2 Procedimiento de suspensión

Orange ha presentado un procedimiento para suspender la interconexión hacia numeraciones móviles que no estén destinadas a la prestación de servicios de comunicaciones interpersonales y se empleen para usos irregulares. El operador solicita a esta Comisión la aprobación de este procedimiento que es similar a los que ya tiene autorizados para líneas móviles de prepago hacia STA, líneas móviles de postpago hacia STA y desde roaming internacional hacia STA.

³ Resolución de 4 de marzo de 2010 por la que se da respuesta a la denuncia planteada por France Telecom España S.A. contra BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A. en relación con el uso de numeración móvil como numeración de acceso a servicios de tarjetas telefónicas (DT 2009/675)



Cabe señalar, que un procedimiento de suspensión temporal de la interconexión supone una excepción al principio general de interconexión lo que requiere y justifica el establecimiento de garantías que aseguren la corrección de la medida aplicada.

En el procedimiento solicitado, se detallan las actuaciones que se realizarán desde determinadas áreas de la compañía dirigidas a detectar las situaciones de uso anómalo de la red desde tarjetas SIM del operador que realicen llamadas a numeraciones móviles que actúen como sumideros. Las actuaciones son similares a las que aprobó esta Comisión mediante Resoluciones de 5 de diciembre de 2002 (expediente 2002/7453) y 31 de marzo de 2004 (expediente 2003/1827) relativos a las autorizaciones para suspender las llamadas a determinados números de tarificación adicional cuando el origen de la llamada provenga de tarjetas prepago y postpago, respectivamente.

En este documento se especifica claramente las comprobaciones que se llevarán a cabo por la compañía para detectar si existe o no actividad irregular. Éstas consisten en verificar la concurrencia de una serie de comportamientos que se dan en los escenarios de supuestos fraudes a partir de datos de tráfico obtenidos detectados en las comunicaciones establecidas, tal y como se realiza en los procedimientos autorizados de Orange para los modelos de prepago y postpago. Una vez detectada y comprobada la realización de las actividades descritas se procede a la suspensión temporal de los servicios de interconexión a los números móviles analizados con el objeto de evitar los perjuicios señalados en apartados anteriores.

En un primer momento, Orange propuso que bastaba con que concurriesen “*uno o varios*” de los comportamientos descritos en su procedimiento para proceder al bloqueo. En el informe de audiencia de los servicios de esta Comisión, esto se consideró insuficiente. En sus alegaciones, Orange siguiendo la sugerencia incluida en el Informe acoge la necesidad de que –para proceder al bloqueo de la llamada- se apreciase la existencia de, al menos, tres de los comportamientos recogidos en el procedimiento.

El bloqueo y el procedimiento se aplicarán a números concretos de destino que deberán figurar relacionados uno por uno. No se permite la suspensión genérica de un determinado tipo o bloque de numeración, sino sólo hacia un número concreto y cuando se cumplan, al menos, tres de los parámetros definidos en el procedimiento.

Una vez modificado el procedimiento en el sentido señalado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones considera que el mismo contiene las garantías necesarias para poder ser considerado como prueba suficiente para autorizar la suspensión temporal de la comunicación solicitada, puesto que solo así esta actividad de corte, que es excepción a la regla general de garantizar la comunicación, se realizará después de un seguimiento riguroso y completo de todos los elementos objetivos y subjetivos que intervienen en el proceso.

Orange deberá tener en cuenta que las notificaciones a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y al operador titular de la numeración de las suspensiones de la interconexión se realizarán en un plazo no superior a 24 horas para todos aquellos cortes producidos de lunes a jueves, ampliándose a 72 horas para los que se lleven a cabo a partir del viernes. Este mismo plazo se aplicará cuando la suspensión se produzca en puentes vacacionales. Estos plazos coinciden con los establecidos por esta Comisión para este tipo de procedimientos a partir de la Resolución de 29 de julio de 2010⁴.

⁴ Resolución relativa a la solicitud de France Telecom España, S.A. de autorización de modificación del procedimiento de suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en sus tarjetas prepago y postpago y destino en numeración de tarificación adicional (RO 2010/1094)



En todo caso, Orange será la responsable frente a las posibles reclamaciones del usuario o revendedor titular del número afectado en caso de error y no el operador asignatario de la numeración afectada o al que se le haya portado, por cuanto que es el operador móvil de acceso quien, tras la autorización de esta Comisión, no da curso a la llamada desde su red y no es el operador de terminación quien la interrumpe.

Por último, es necesario recordar, al igual que en ocasiones anteriores, que esta autorización se limita sólo a los casos en que la actividad detectada por Orange se ajuste a los parámetros definidos en el procedimiento autorizado. Si se produjera cualquier cambio en el procedimiento, la suspensión no será susceptible de acogerse a dicha autorización, debiendo solicitar de otra vez la aprobación del nuevo procedimiento.

II.4.3 Sobre el posible uso indebido

Orange señala en su escrito de 26 de septiembre de 2011 que no comunicó a los operadores titulares de la numeración (Ono y Jazztel) los tráficos irregulares que estaba registrando, lo que quizá hubiera contribuido a que los operadores asignatarios de la numeración hubiesen puesto medios para evitar este tipo de tráfico irregular.

Por su parte, Ono ha puesto de manifiesto en el marco del expediente que ha comunicado expresamente a los operadores móviles la numeración que usa y usará en el futuro para la prestación de los servicios de tráfico internacional mediante numeración móvil. En consecuencia, esos operadores han excluido de las promociones las llamadas dirigidas a la numeración comunicada lo que contribuirá a la reducción del número de comportamientos irregulares denunciados por Orange.

Asimismo, ONO y Jazztel han señalado que tienen acuerdos de acceso/tránsito con los operadores terceros que usan las numeraciones móviles denunciadas por Orange para prestar acceso desde sus redes a la prestación del servicio de reencaminamiento de tráfico internacional y en ese mismo acuerdo se establece una retribución por tráfico entrante hacia esas numeraciones.

El servicio de acceso que ofrecen consiste en que los asignatarios de la numeración se encargan de entregar las llamadas con destino a sus números a los operadores con los que hayan contratado el número en un punto de interconexión definido.

Dado que no ha quedado acreditada la vinculación de Ono y Jazztel en los comportamientos denunciados y Ono ha puesto medidas que contribuyen a la reducción de los éstos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones considera que no existen indicios suficientes que demuestren un posible uso indebido por parte de estos operadores de la numeración tal como ha indicado Orange en su escrito de 26 de julio de 2011. Todo ello, sin perjuicio de que si, en un futuro, aparecieran nuevos elementos de juicio que demostraran una posible vinculación con los comportamientos denunciados esta Comisión adoptaría las medidas oportunas.

Por último, se recuerda que es obligación de los titulares de la numeración tener el control de la numeración asignada con el fin de actuar en consecuencia si se detectaran usos indebidos de su numeración por parte de terceros, tal como señala el artículo 38.c y 59.c del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

II.4.4 Contestación a las alegaciones de ONO

ONO formuló unas alegaciones al informe de audiencia de los servicios de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones similares a las que en su momento presentó dentro del expediente RO 2011/785⁵ por lo que se reiteran los argumentos allí expuestos. Su



preocupación se centra en el establecimiento de una serie de garantías que aseguren que la suspensión está justificada.

ONO entiende que en el presente procedimiento ha sido la ausencia de servicio la que ha justificado la aprobación del procedimiento. Sin embargo, debe señalarse que Orange no sólo pone de manifiesto que no se ofrecen servicios, sino que además ha incluido en su procedimiento el suficiente número de parámetros para asegurar que se van a proporcionar datos suficientes para acreditar la irregularidad del tráfico que será objeto de suspensión.

Por otro lado, ONO alega que debe tenerse en cuenta que *“a través de cierta numeración móvil que es objeto de este expediente no se pueden efectuar llamadas a todos los destinos internacionales sino solo a algunos de ellos. Pero esta limitación se hace constar en la publicidad de estos números que realizan los prestadores de servicios”*. Es decir, que no se podría justificar un corte en que a través de un número solo se tiene acceso a llamadas internacionales hacia ciertos destinos. Reiteramos la contestación de la Resolución de 11 de abril de 2012:

Ante esta preocupación de ONO, debe destacarse que los parámetros recogidos en el procedimiento autorizado a Orange no tienen en cuenta el número de destinos a los que se puede acceder desde las numeraciones denunciadas. Así, debe precisarse que lo que se ha examinado de los comportamientos denunciados no es tanto el que aparentemente haya un servicio sino los datos de tráfico de los que llamaban a esos números que acreditaban un comportamiento irregular dirigido exclusivamente a la obtención de saldos de las tarjetas de Orange.

De hecho, un operador puede combinar la correcta prestación de un servicio con actividades de descarga de saldos, sin que lo primero haga perder peso a la importancia de lo segundo y sus consecuencias para la sobrecarga de las redes, la gestión del tráfico y otras de tipo económico. Estos comportamientos han sido detectados en ocasiones anteriores por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en algún supuesto relacionado con numeración de tarificación adicional⁶.

Por último, ONO señala que ha comunicado a Orange y al resto de los operadores móviles la numeración móvil que iba a ser objeto de este tipo de servicios, con la finalidad de que, si así lo estimaban dichos operadores, la misma fuera excluida de sus promociones. ONO manifiesta que:

«La consecuencia de dicha comunicación es que, no sólo se ha excluido dicha numeración de las promociones, sino que se ha fijado por estos operadores un precio tal que prácticamente se ha dejado de cursar tráfico a las mismas, lo que ha hecho desaparecer gran parte de estos servicios. Ante esta situación, realmente se hace innecesario cualquier procedimiento que habilite a desconectar la numeración».

En España, el servicio minorista de telefonía móvil no está regulado por lo que los proveedores de dicho servicio disponen de una amplia libertad en la fijación de precios por los operadores sólo limitada por el respeto de legislación de defensa de la competencia. Es

⁵ Este expediente finalizó con la Resolución de 11 de abril de 2012 por la que se autoriza a Telefónica Móviles España, S.A. Unipersonal un procedimiento de suspensión de la interconexión del tráfico destinado a numeración móvil que se comporta como sumidero de tráfico telefónico (RO 2011/785).

⁶ Resolución de 22 de marzo de 2012 por la que se pone fin al periodo de información previa iniciada como consecuencia de la denuncia de France Telecom España, S.A.U. sobre la posible utilización indebida de cierta numeración 803 y 806 asignada a las entidades EG Telecom, S.A. y Andarosa TV, S.L. (RO 2011/2402).



decir, Orange podría cambiar los precios minoristas con origen en su red y destino en esos números cuyo uso ONO debe controlar.

Pero lo que no puede hacer Orange, al menos sin autorización previa de esta Comisión, es suspender totalmente la interconexión que permite las llamadas desde sus abonados a esos números "controlados" por ONO y, para este fin que es lo que ha solicitado Orange, sí que es necesario aprobar este procedimiento.

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

RESUELVE

ÚNICO.- Autorizar a FRANCE TELECOM ESPAÑA, S.A. Unipersonal para que suspenda de forma temporal la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas originadas en su red y destino a números móviles que lleven a cabo actividades de sumidero descritas en la presente Resolución, siempre que cumpla las siguientes condiciones:

- a) La suspensión temporal se realizará según los requisitos definidos en el procedimiento remitido por FRANCE TELECOM ESPAÑA, S.A. Unipersonal el 26 de julio de 2011 con la modificación señalada en su escrito de 20 de abril de 2012. Cuando se produzca dicha suspensión, deberá enviar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en un plazo no superior a 24 horas del día siguiente hábil a la suspensión de la interconexión el informe específico desarrollado para cada numeración afectada, salvo para fines de semana o puentes vacacionales que será de 72h.
- b) La suspensión temporal sólo podrá llevarse a cabo cuando se haya comprobado que concurren al menos tres de los parámetros establecidos en el procedimiento aprobado para suspender la interconexión hacia un determinado número móvil.
- c) La suspensión temporal deberá ser puesta en conocimiento del operador al que se le hubiera asignado o portado la numeración afectada por dicha actividad. Esta suspensión se mantendrá hasta que se produzca un cambio en la titularidad del número afectado -en este caso el operador a quién esté asignado dicho número deberá poner dicha circunstancia en conocimiento de FRANCE TELECOM ESPAÑA, S.A. Unipersonal- o transcurrido un periodo de tres meses desde la suspensión a petición del operador titular de la numeración.

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 48.12 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.