

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN INTERPUESTO POR SEBOIM, S.L. CONTRA VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y CABLEEUROPA, S.A.U. POR LA RETENCIÓN DE PAGOS PRACTICADA DEBIDO A PRESUNTOS TRÁFICOS IRREGULARES CON DESTINO AL NÚMERO 11837.**

**CFT/DTSA/847/14/SEBOIM-VODAFONE-TESAU-ONO RETENCIÓN PAGOS 11837**

## **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D<sup>a</sup> Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 9 de julio de 2015

Visto el expediente relativo al conflicto de interconexión CFT/DTSA/847/14, interpuesto por Seboim, S.L. como consecuencia de la retención de pagos en interconexión practicada por los operadores Vodafone España, S.A.U., Telefónica de España, S.A.U. y Cableuropa, S.A.U., la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

## **I ANTECEDENTES DE HECHO**

### **PRIMERO.- Suspensión de la interconexión al número 11837.**

Con fecha 30 de octubre de 2013, y de conformidad con el procedimiento aprobado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT) para la suspensión de la interconexión por tráfico irregular<sup>1</sup>, Vodafone España, S.A.U. (en lo sucesivo, Vodafone) notificó la suspensión de la interconexión de tráfico de clientes postpago originado en su red hacia la

<sup>1</sup> Resolución de fecha 5 de septiembre de 2013, por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (exp. RO 2013/290).

---

numeración 11837, adjuntando el correspondiente “Informe de suspensión” con los detalles del tráfico supuestamente irregular que motivaba la suspensión.

**SEGUNDO.- Cancelación de la asignación del número corto 11837 a la entidad Seboim, S.L.**

Con fecha 18 de marzo de 2014, esta Comisión resolvió cancelar la asignación del número corto 11837 a la entidad Seboim, S.L. (en adelante, Seboim)<sup>2</sup>.

**TERCERO.- Escrito presentado por Seboim.**

Con fecha 4 de abril de 2014 se recibió en esta Comisión un escrito de Seboim mediante el que interponía un conflicto de interconexión contra Vodafone, Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) y Cableuropa, S.A.U. (en adelante, ONO)<sup>3</sup>, por la retención de pagos en cascada llevada a cabo inicialmente por Vodafone en su condición de operador de acceso, y trasladada después por el resto de operadores de la cadena hasta llegar a Seboim, con motivo de los tráficos irregulares cursados desde numeraciones móviles postpago de Vodafone hacia el número 11837. La retención de pagos efectuada objeto de conflicto afectaba a todo el tráfico cursado hacia el citado número en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013.

Seboim manifestaba que, a raíz de la suspensión de la interconexión instada por Vodafone y la retención de pagos en cascada que tuvo lugar posteriormente, no había percibido importe alguno por el tráfico cursado a su numeración 11837 en el período de referencia, por lo que, en su escrito de interposición del conflicto, solicitaba que se declare su derecho “a recibir los pagos por los servicios de terminación objeto de conflicto”, y, correlativamente, se imponga a Vodafone, Telefónica y ONO la obligación de pagar al siguiente operador en la cadena, en cada caso, las cantidades que se adeudan entre sí, ascendiendo la cantidad reclamada por Seboim a ONO a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.

**CUARTO.- Notificación a las partes del inicio del procedimiento y de un requerimiento de información.**

Con fecha 28 de mayo de 2014, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, CNMC) comunicó a Seboim, Vodafone, Telefónica y ONO el inicio del presente procedimiento y trasladó a cada uno de ellos un requerimiento de información para recabar más datos sobre los hechos objeto de conflicto.

---

<sup>2</sup> Seboim es un operador de comunicaciones electrónicas que figura inscrito en el Registro de Operadores exclusivamente para la prestación del servicio de información telefónica sobre números de abonado (Resolución de la CMT de 27 de octubre de 2009).

<sup>3</sup> Actualmente denominada Vodafone ONO, S.A.

Junto con el acuerdo de inicio de procedimiento, se remitió a cada una de las partes del conflicto el acuerdo por el que se declara la confidencialidad de parte del escrito de interposición de conflicto de Seboim, y se remitió copia de su versión pública.

#### **QUINTO.- Escritos de contestación de los operadores.**

Con fechas 10, 16, 18 y 20 de junio de 2014, los operadores parte del conflicto presentaron sus respectivos escritos de contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión.

#### **SEXTO.- Segundo requerimiento de información remitido a Vodafone y ONO.**

Con fecha 10 de febrero de 2015, se notificó a los operadores ONO y Vodafone un nuevo requerimiento de información para que aportaran datos adicionales necesarios para el conocimiento exacto de los hechos puestos de manifiesto por estos operadores en su contestación al primer requerimiento realizado por esta Comisión.

Con fechas 25 y 28 de febrero de 2015, tuvieron entrada en el registro de esta Comisión los escritos de contestación de ONO y Vodafone a los citados requerimientos de información.

#### **SÉPTIMO.- Escrito de Seboim desistiendo del conflicto.**

Con fecha 26 de marzo de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Don Jorge Tomás de Cos quien, actuando en nombre de Seboim, comunicaba la voluntad del operador de que se le tenga por desistido del presente procedimiento.

Tras consultar los datos obrantes en el Registro de Operadores se constató que la persona física que figuraba inscrita como representante legal de Seboim y responsable a efectos de notificaciones era Doña Isabel González Lozano, por lo que se procedió, mediante escrito con fecha de salida 13 de abril de 2015, a requerir al operador la subsanación de su solicitud mediante la aportación de acreditación fehaciente del poder de representación legal de D. Jorge Tomás de Cos.

Con fecha 6 de mayo de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Seboim aportando la citada documentación.

#### **OCTAVO.- Trámite de audiencia.**

Con fechas 27 y 30 de marzo de 2015, tuvo salida del registro de la CNMC el informe de la DTSA emitido en el trámite de audiencia.

El citado informe fue notificado a los interesados con fechas 30 de marzo de 2015 (Vodafone) y 4 de abril (ONO), 6 de abril (Telefónica) y 10 de abril de 2015 (Seboim).

#### **NOVENO.- Alegaciones de los operadores.**

Con fechas 17 y 30 de abril de 2015, han tenido entrada en el registro de la CNMC tres escritos de Telefónica, Vodafone y Seboim mediante los que aportaban sus alegaciones al informe de audiencia elaborado por la DTSA.

Telefónica se muestra conforme con la propuesta de resolución elaborada por la DTSA, mientras que Vodafone y Seboim manifiestan su desacuerdo con la misma.

Vodafone se muestra contrario a que se reconozca a Seboim el derecho a percibir una parte de los importes debidos por los tráficos en conflicto, mientras que Seboim, por su parte, muestra su desacuerdo con que no se le reconozca su derecho a percibir la totalidad del importe que reclama, si bien también manifiesta que *“Entendemos que lo que propone esa Comisión es que cada entidad involucrada limite los pagos al porcentaje efectivamente cobrado aguas arriba. Así, VODAFONE pagaría a TESAU íntegramente los [CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] efectivamente cobrados de sus usuarios, que suponen un porcentaje del total facturado por los servicios. El mismo porcentaje debería aplicar TESAU a ONO y ONO a SEBOIM en relación con el crédito pendiente de pago. Entendemos que así debe ser aclarado en la Resolución final si esa Comisión decide mantener la propuesta de Resolución (...)”*.

Así, en el caso de no atender su petición de modificar el sentido de la propuesta, Seboim solicita que esta Comisión aclare los términos en que se deberá llevar a efecto el pago en cascada del importe de los servicios de interconexión prestados.

ONO no ha presentado alegaciones en el trámite de audiencia hasta la fecha.

#### **DÉCIMO.- Solicitud de acceso al expediente formulada por Telefónica.**

Con fecha 21 de abril de 2015, Telefónica solicitó acceso a determinados documentos obrantes en el presente expediente. En respuesta a la solicitud, con fecha 28 de abril de 2015 tuvo salida de la CNMC copia de la documentación solicitada.

#### **UNDÉCIMO.- Declaraciones de confidencialidad de los escritos de Telefónica, Vodafone, ONO y Seboim.**

Mediante cuatro escritos de fecha 23 de abril de 2015, la Directora de la DTSA procedió a declarar parcialmente confidenciales los escritos de alegaciones aportados al procedimiento por Telefónica, Vodafone, ONO y Seboim.

Posteriormente, tras detectar un error material, con fecha 5 de mayo de 2015 se amplió la declaración de confidencialidad de los escritos de Vodafone, por resolución dictada el día 23 de abril de 2015.

Todas las declaraciones fueron notificadas a los respectivos interesados.

#### **DUODÉCIMO.- Solicitud de acceso al expediente formulada por Seboim.**

Con fecha 30 de abril de 2015 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Seboim mediante el que solicitaba acceso a determinados documentos obrantes en el presente expediente.

#### **DÉCIMO TERCERO.- Escrito requiriendo a Seboim sobre su solicitud de desistimiento.**

Con fecha 19 de mayo de 2015, tuvo salida del registro de la CNMC escrito por el que se daba curso a la solicitud de acceso al expediente de Seboim y, a su vez, se le requería que procediese a aclarar su voluntad de continuar o desistir del procedimiento, a la vista de que el operador había realizado actos que venían a desvirtuar su intención de desistir, como la presentación de alegaciones al informe de audiencia de la DTSA y la presentación de una solicitud para el acceso al expediente.

#### **DÉCIMO CUARTO.- Escrito de Seboim aclarando su solicitud de desistimiento.**

Finalmente, con fecha 2 de junio de 2015 ha tenido entrada en el registro de la CNMC un escrito de Seboim mediante el que manifiesta expresamente su interés en dejar sin efecto el desistimiento presentado con fecha 26 de marzo de 2015 y continuar con el procedimiento.

A los anteriores Antecedentes de hecho son de aplicación los siguientes

## **II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

### **PRIMERO.- Objeto del presente procedimiento.**

El objeto del presente procedimiento es la resolución del conflicto de interconexión iniciado a solicitud de Seboim (prestador del servicio de información sobre números de abonado) contra Vodafone, Telefónica y ONO (operadores de acceso y tránsito, respectivamente) sobre la retención de los pagos de interconexión correspondientes al período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013, efectuada por Vodafone como consecuencia de haber detectado la existencia de tráfico irregular en llamadas móviles de clientes postpago con destino al número 11837.

En concreto, en el marco del presente procedimiento se analizarán los siguientes aspectos:

- (i) Las relaciones de interconexión existentes entre los operadores involucrados en la cadena de pagos afectada por el tráfico irregular.
- (ii) El patrón de las llamadas que generaron el tráfico irregular, de conformidad con la información aportada por los operadores.
- (iii) La conducta seguida por los operadores que han intervenido en la cadena de interconexión, en concreto, la diligencia mostrada en relación con: (1) la detección del tráfico irregular y la comunicación de la existencia del citado tráfico al resto de operadores de la cadena, y (2) el cumplimiento de las disposiciones establecidas en sus correspondientes acuerdos de interconexión con respecto al tráfico presuntamente fraudulento y el derecho o no a retener los pagos de los servicios de interconexión mayoristas.

## **SEGUNDO.- Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.**

Seboim interpuso un conflicto de interconexión al amparo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2003), cuyo artículo 11.4 establecía la competencia de este organismo para intervenir en las relaciones entre operadores para 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. De forma adicional, los artículos 14 y 48.4.d) de la LGTel de 2003 atribuían a este organismo la función de resolver los conflictos en materia de interconexión y acceso derivados de la LGTel y su normativa de desarrollo.

La LGTel de 2003 fue derogada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, LGTel de 2014). Esta Ley otorga a la CNMC las mismas competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y en los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, tal como se prevé en sus artículos 12.5, 15 y 70.2, letras d) y g), por lo que el cambio normativo no tiene incidencia alguna en la resolución de la presente controversia.

Asimismo, de conformidad con los artículos 6.4 y 12.1.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión es competente para conocer de los conflictos que se planteen entre los operadores en materia de obligaciones de interconexión y acceso.

En este sentido, el recientemente aprobado Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo<sup>4</sup>, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas (en adelante, Real Decreto 381/2015), señala en su artículo 6 que será la CNMC la que resolverá sobre los conflictos en estas materias, de acuerdo con lo señalado en el artículo 15 de la LGTel.

Por ello, en aplicación de los preceptos citados, y de conformidad también con lo dispuesto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC es el órgano competente para conocer y resolver el presente conflicto de interconexión.

En el ejercicio de la citada competencia, tanto la extinta CMT como esta Comisión han venido examinando para cada caso particular las causas que justifican limitar la aplicación del principio de interoperabilidad, al objeto de hacer frente a determinados tipos de prácticas que generan perjuicios técnicos y de índole económica a los operadores de comunicaciones electrónicas<sup>5</sup>.

### III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

**PRIMERO.- Sobre las relaciones de interconexión entre los operadores intervinientes en el tráfico objeto de conflicto y el régimen jurídico de aplicación a la prestación de los servicios.**

Es de interés estudiar los servicios y las relaciones contractuales existentes entre las diferentes partes del conflicto y la regulación aplicable a estas relaciones.

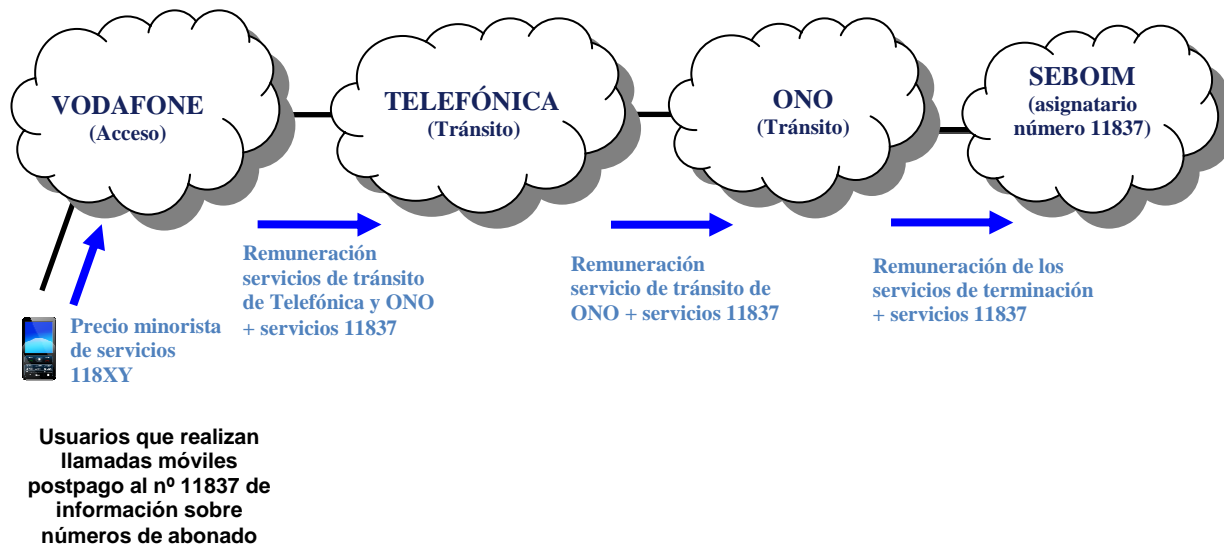
Gráficamente, la **cadena de operadores y servicios** existente en el caso objeto de análisis se correspondería con el siguiente esquema:

---

<sup>4</sup> Publicado en el Boletín oficial del Estado el 28 de mayo de 2015 (núm. 127).

<sup>5</sup> Ver, entre otros, los expedientes relativos a procedimientos de autorización de suspensión de la interconexión RO 2001/5736; RO 2002/6646; RO 2002/7453; RO 2003/1827; RO 2008/407; RO 2009/1588; RO 2010/1094; RO 2011/785; RO 2011/1981.

**Relaciones de interconexión para la prestación de servicios a través del número corto 11837**



**Figura 1: Esquema gráfico del tráfico objeto de disputa y detalle de las relaciones de prestación de servicios de carácter mayorista que tienen lugar para la gestión del mismo, así como de los flujos económicos que se producen (elaboración propia).**

Como se ha señalado anteriormente, el tráfico que da lugar al presente conflicto se cursa entre Vodafone, Telefónica, ONO y Seboim, y consiste en la realización de llamadas móviles por parte de abonados de Vodafone en régimen de postpago<sup>6</sup>, en cuya red se originan las llamadas dirigidas al número 11837, asignado a Seboim para la prestación de servicios de consulta o información sobre números de abonado, interviniendo Telefónica y ONO como operadores de tránsito que intermedian entre Telefónica y Seboim, a quien entregan las llamadas en el número de destino.

<sup>6</sup> En relación con la interconexión de las llamadas desde la red de Vodafone al número 11837 en la modalidad de prepago, se encontraba ya suspendida en la fecha del conflicto. En primer lugar, fue adoptada una medida cautelar en relación con el número concreto 11837 mediante Resolución de fecha 22 de diciembre de 2011, que resolvía “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 clientes prepago y destino al número 11837 perteneciente a la entidad SEBOIM, S.L., hasta que se apruebe la resolución que ponga fin al presente procedimiento”. Posteriormente, con fecha 6 de junio de 2013 fue aprobada la Resolución relativa a la solicitud de la entidad Vodafone España, S.A.U de suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en tarjetas prepago y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados (RO 2012/502), en la que se resolvía: “Autorizar a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago de VODAFONE y destino a números 118AB de servicios de consulta de abonados (...)”.



Desde la perspectiva contractual y de flujos económicos de pagos por los servicios en el plano mayorista, esta cadena de interconexión se formaliza en los siguientes contratos.

**Vodafone** tiene firmado con **Telefónica** un Acuerdo General de Interconexión por el que el segundo presta al primero el servicio de tránsito, actuando como intermediario en la cadena de interconexión para cursar el tráfico de Vodafone. A este acuerdo se anexó en mayo de 2012, mediante la firma de un *Addendum*<sup>7</sup>, una nueva cláusula sobre retención de pagos para el caso de tráficos irregulares, por la que se establece un procedimiento específico para la detección de tráficos irregulares que tengan como consecuencia la generación de perjuicios de índole técnica o económica al operador de acceso. Cuando exista evidencia de tráficos irregulares, de conformidad con esta cláusula:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

En cuanto a la relación contractual **Telefónica-ONO**, no se tiene copia del contrato que mantienen estos dos operadores para la prestación del servicio de interconexión de tránsito, pero ONO ha manifestado que no ha suscrito cláusula alguna que prevea el procedimiento a seguir en caso de tráficos irregulares y que contemple, en su caso, la retención de pagos de servicios de interconexión.

En el caso de **ONO-Seboim**, su relación contractual se articula a través de un contrato de soporte de red para operador de Servicios de Guías de Abonados<sup>8</sup> por el que ONO, operador de red, presta a Seboim el servicio de soporte de red para la prestación a usuarios finales de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado a través del número 11837 (entre otros números cortos del tipo 118AB, de los que es asignatario Seboim). En este contrato se establecen los respectivos pagos que corresponden y se articula un procedimiento para casos de impagos o de fraudes en el que se prevé la posibilidad de que ONO retenga las cantidades generadas por el tráfico en cuestión. Así, en virtud de este contrato (*"Apartado 4. Facturación y forma de pago"*) y en relación con este servicio:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL].**

<sup>7</sup> Documento aportado al expediente por Vodafone y Telefónica con el título "*Addendum al Acuerdo General de Interconexión suscrito entre.....*"

<sup>8</sup> Tal y como ha quedado acreditado mediante aportación de copia del "*Contrato de soporte de red para operador de Servicios de Guías de Abonados entre Seboim, S.L. y Cableuropa, S.A.U.*", de fecha 23 de septiembre de 2011.

En definitiva, en relación con los flujos económicos que se derivan de las relaciones descritas, los servicios involucrados en el presente conflicto no están sujetos a regulación *ex ante*, por lo que los importes que deben remunerarse las partes serán los libremente pactados por ellas.

La regulación de los servicios prestados a través de la numeración 118AB, así lo establece 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, atribuye la numeración 118AB a la prestación de estos servicios y establece, en su apartado noveno, el régimen de precios, facturación y cobro por el que se regirán las llamadas dirigidas a esta numeración, señalando un régimen de fijación de precios basado en la negociación comercial y libre entre los operadores. De forma adicional, se prevé como los operadores del servicio telefónico deberán ofrecer a los segundos un servicio de facturación y gestión de cobro de los tráficos cursados, según los precios que éstos hayan establecido para sus usuarios, que dará derecho a una contraprestación económica razonable y proporcionada a los costes de su prestación.

La citada Orden deja plena libertad a los prestadores de servicios de directorio para el establecimiento de los precios minoristas por el servicio de valor añadido que prestan y que facturan a través del operador de acceso. Y no se recoge una obligación de desglose en la factura del precio correspondiente al servicio de valor añadido que se presta a través de estas numeraciones. Ha de concluirse, por lo tanto, que en el presente caso no es posible desglosar, del importe facturado por Vodafone y después retenido, la parte correspondiente a la componente del servicio telefónico y la correspondiente al servicio de valor añadido, si bien Vodafone sí puede establecer dicha cantidad sobre la base de sus precios en el contrato y el tráfico cursado.

## **SEGUNDO.- El carácter irregular de las llamadas y la retención de pagos como consecuencia de éstas.**

El presente conflicto se ha originado como consecuencia de la retención de pagos realizada en cascada originada por Vodafone, y de un operador a otro, a lo largo de toda la cadena de interconexión, correspondientes a la remuneración de los servicios de interconexión y del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado prestado por Seboim mediante la numeración 11837. Dicha retención viene originada por el tráfico irregular detectado desde la red móvil de Vodafone hacia la numeración 11837, que tiene lugar en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013. Al estar previamente suspendida la interconexión a este número de clientes prepago, este tráfico corresponde a clientes postpago.

Tras detectar la irregularidad del tráfico, Vodafone suspendió la interconexión de conformidad con el procedimiento común aprobado por la CMT con fecha 5 de septiembre de 2013 (procedimiento RO 2013/290), es decir, mediando

notificación y la remisión del informe específico en el que se justifica la existencia de tráfico irregular sobre la base de la concurrencia de, al menos, cinco de los parámetros definidos como identificativos de tráfico irregular; ambos documentos están fechados a día de 30 de octubre de 2013.

Como se ha indicado previamente, esta suspensión dio lugar a la retención de pagos de Vodafone a Telefónica, y sucesivamente al resto de operadores en la cadena.

A la vista de las informaciones facilitadas por las partes en los distintos escritos aportados, puede extraerse la conclusión de que, por un lado, Vodafone no abonó a Telefónica la cantidad que correspondía por el tráfico generado al número 11837 en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013, que asciende a un importe de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros. Este importe representa la cantidad que correspondía a Vodafone repercutir al siguiente operador en la cadena, Telefónica, excluida la remuneración del primero por sus servicios de acceso<sup>9</sup>. Tanto Vodafone como Telefónica y ONO coinciden en esta cifra. Así se desprende tanto de lo manifestado por éstas en sus escritos, como de las copias de las comunicaciones vía e-mail entre las partes, el acta de consolidación y la tabla Excel con el detalle de las llamadas objeto del conflicto enviada por Vodafone en alguna de estas comunicaciones, aportadas al expediente.

Por otro lado, una vez informados de la retención efectuada por Vodafone (según se desprende de las comunicaciones vía e-mail y vía carta aportadas, Vodafone puso en conocimiento de la retención de pagos a Telefónica, éste lo comunicó a ONO y ONO a Seboim), tampoco Telefónica repercutió a ONO la parte correspondiente, ni ONO trasladó a Seboim los pagos que se derivan del tráfico cursado en septiembre y octubre al número 11837.

La cantidad impagada que es reclamada por Seboim asciende a un total de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros. Esta cantidad ha quedado acreditada documentalmente mediante la aportación de facturas de ajuste (en negativo) por el concepto “*Regul presunto fraude 118ab\_origen*” emitidas por ONO a Seboim correspondientes a las llamadas cursadas al número 11837 en el período del 1 de septiembre al 31 de octubre de 2013.

Seboim alega que “*Vodafone habría cobrado a los usuarios llamantes por la prestación del servicio pero se negaría a retribuir a los proveedores de los servicios de interconexión*”, no existiendo norma que habilite al operador de acceso para retener el pago de los servicios de interconexión ya prestados sobre la base de un supuesto tráfico irregular o fraudulento, rigiendo el principio general en interconexión de que no se trasladen las consecuencias

<sup>9</sup> Según señala Vodafone en su escrito de fecha 28 de febrero de 2015, “*en el importe de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] está excluida la retribución de Vodafone, y esta cantidad “se corresponde íntegramente con el importe que se debería haber satisfecho al siguiente operador de la cadena de pagos, es decir, a Telefónica.”*”

económicas del fraude al prestador del servicio de interconexión (punto 11.8.3 de la OIR).

Con respecto a lo efectivamente cobrado por Vodafone del tráfico de septiembre y octubre de 2013 objeto de conflicto, según la información aportada por este operador<sup>10</sup>, Vodafone facturó un total de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros<sup>11</sup>, pero a esa cantidad habría que detraerle los descuentos aplicables (porcentajes de descuento aplicados sobre las cantidades de “facturación teórica”, que ascendieron a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**) y las deudas o impagos que se produjeron con respecto a estas facturas (**[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros), resultando un ingreso real de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.

A continuación se muestran de forma gráfica los importes en conflicto que debían haber sido cobrados por cada una de las partes, según las manifestaciones de cada una de ellas y lo que ha sido acreditado documentalmente:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Una vez detallada la retención de pagos que ha tenido lugar, conviene analizar la irregularidad del tráfico afectado por esta retención, en este caso, las llamadas cursadas desde la red de Vodafone al número 11837 en los meses de septiembre y octubre de 2013. Con respecto a las características del tráfico del periodo del mes de octubre, su irregularidad quedó ya acreditada mediante el Informe remitido a los efectos de la suspensión de la interconexión, en el que se da cuenta de la concurrencia de hasta seis de los parámetros definidos como indiciarios del carácter irregular de las llamadas.

Si bien la retención de pagos se aplicó por Vodafone al tráfico de ambos meses, solo se hizo referencia y se acreditó la irregularidad del tráfico del mes de octubre en la notificación a la CNMC, requisito necesario para que la suspensión de la interconexión se entienda justificada según el procedimiento común aprobado.

Procede realizar entonces a posteriori, a partir de la información aportada por Vodafone al presente procedimiento, el análisis de la posible irregularidad del tráfico cursado en el período del 1 al 30 de septiembre de 2013 mediante la aplicación de los parámetros definidos como identificadores por defecto de tráfico irregular en la Resolución del procedimiento RO 2013/290.

---

<sup>10</sup> Escrito de respuesta al segundo requerimiento de fecha 27 de febrero de 2015.

<sup>11</sup> Facturación minorista teórica durante los dos meses en conflicto, según tabla aportada por Vodafone en su escrito de 28 de febrero de 2015.

De la información aportada por Vodafone al expediente se desprende que el tráfico registrado en el mes de septiembre al número 11837 presentó los siguientes elementos:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Queda confirmada, en consecuencia, la naturaleza irregular del tráfico analizado, cursado en septiembre de 2013 desde usuarios de Vodafone hacia el número 11837.

### **TERCERO.- Análisis de la actuación seguida por los diferentes operadores de la cadena de interconexión.**

A la vista del conflicto existente entre los cuatro operadores y las distintas reclamaciones planteadas en el marco del presente expediente, se ha de valorar el comportamiento de cada uno de ellos y su derecho a exigir pagos por los servicios de interconexión y/o consulta telefónica prestados, con arreglo a (i) las condiciones contractuales que rigen las relaciones entre las diferentes partes en conflicto y (ii) los principios generales del derecho en materia de obligaciones y contratos (entre los cuales se encuentran la buena fe contractual y la diligencia en el cumplimiento de las obligaciones contraídas), sin perder de vista la relevancia que tiene en el ámbito jurídico-público la acreditada existencia de tráfico irregular en el presente caso. Este análisis debe realizarse al objeto de velar por el equilibrio en las contraprestaciones económicas existentes entre las partes que deriven de los servicios prestados, así como para evitar los efectos que resultan de comunicaciones que se apartan del fin propio de la prestación de un servicio de comunicación, como se ha indicado que sucede en el caso analizado en el presente conflicto.

Tal y como se ha detallado en el apartado anterior, la retención de los pagos por los servicios de interconexión prestados en España ha afectado a todos los operadores de la cadena, es decir, ninguno ha percibido cuantía alguna en remuneración por los servicios prestados, con la salvedad de Vodafone, que, tal y como ella misma declara en su escrito de fecha 27 de febrero de 2015, sí cobró, como operador de acceso que factura a los abonados llamantes, parte del tráfico cursado.

### **Actuación de Vodafone**

Vodafone, en su calidad de operador de acceso, advirtió de la existencia de tráfico irregular localizado en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013 y comunicó a Telefónica que iba a proceder a la retención de los pagos relacionados con esas llamadas, en cumplimiento de lo estipulado en la cláusula relativa a "*Retención de pagos en caso de tráficos*

*irregulares*” del contrato suscrito entre las partes. Ha quedado acreditado que Vodafone facilitó asimismo los detalles del tráfico irregular, en particular una tabla Excel con el detalle de las llamadas de septiembre y octubre afectadas indicando número de origen y destino, fecha, hora y duración de las llamadas e importe)<sup>12</sup>, y que esta información se trasladó por cada uno de los intervinientes en la cadena hasta llegar a Seboim.

Sin embargo, pese a la acreditación de la existencia de tráfico irregular, Vodafone no se ajustó completamente en el curso de la suspensión de la interconexión a las condiciones impuestas en el procedimiento común RO 2013/290, ya que, por un lado, no comunicó directamente la suspensión al operador asignatario de la numeración afectada (aunque sí, de conformidad con su obligación contractual, a Telefónica para ésta trasladara la comunicación a los siguientes operadores de la cadena, habiéndose acreditado que Seboim fue efectivamente informado a finales del mes de noviembre<sup>13</sup>), y por otro lado, retuvo los pagos correspondientes al tráfico de septiembre y octubre cuando solo había notificado a esta Comisión la irregularidad del mes de octubre.

Por otro lado, Vodafone ha indicado que no ha reclamado las facturas impagadas judicialmente.

Ponderando todos los elementos en juego, no obstante, no puede concluirse que Vodafone haya actuado de forma negligente con los operadores, sino en línea con las obligaciones contractuales contraídas con Telefónica y de conformidad con su posición de primero en la cadena, según se deduce de las distintas comunicaciones aportadas entre las partes tras producirse la retención de pagos.

En cuanto a la cantidad retenida, de la documentación obrante en el expediente aportada por Vodafone<sup>14</sup> resulta que el importe retenido correspondiente al tráfico del período de referencia asciende a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, cuando Vodafone cobró de los abonados por ese mismo tráfico un importe de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros. La cifra de importe retenido coincide con lo indicado por Telefónica y ONO.

---

<sup>12</sup> Fichero Excel al que se hace referencia en diversos e-mails entre Vodafone-Telefónica y Telefónica-ONO aportados al expediente (Anexo I y II del escrito de Telefónica de fecha 10 de junio de 2014 y Apéndice I y III del escrito de Vodafone de fecha 16 de junio de 2014).

<sup>13</sup> No se ha acreditado la fecha exacta de la comunicación a Seboim de la suspensión de la interconexión y la retención de pagos.

<sup>14</sup> Principalmente acta de consolidación correspondiente al mes de octubre de 2013 (véase página 7 y Apéndice V del escrito de fecha 16 de junio de 2014).

## Actuación de Telefónica

Telefónica, en su calidad de intermediario tanto en la obligación de comunicación como en el traslado de los pagos, notificó la retención de pagos a ONO y tampoco abonó a éste el importe de pagos en cascada que correspondería por el tráfico cursado. A diferencia del resto de operadores, Telefónica no dispone de una cobertura legal o contractual expresa para proceder a la retención de pagos de servicios ya prestados, puesto que, tal y como han manifestado ambas partes, Telefónica y ONO no mantienen ningún acuerdo específico que prevea cómo deben actuar en caso de tráficos irregulares. Conviene hacer constar que, según lo manifestado por Telefónica, a pesar del incremento de tráfico irregular con origen o destino en la red de ONO y de las solicitudes expresas de Telefónica de formalizar un *Addendum* sobre retención de pagos, ONO no ha aceptado hasta la fecha ninguna de estas propuestas.

Tampoco es de aplicación a esta relación contractual la Oferta de Interconexión de Referencia por no estar sometido a regulación *ex ante* el mercado de los servicios de tránsito por redes de comunicaciones electrónicas fijas.

Telefónica reconoce en su escrito de contestación al requerimiento que no ha recibido importe alguno de Vodafone por el tráfico supuestamente irregular de los meses de septiembre y octubre de 2013 y que este importe asciende a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.

## Actuación de ONO

ONO, por su parte, comunicó a Seboim la información relativa a la retención de pagos<sup>15</sup>, y tampoco trasladó a este operador importe alguno relativo al tráfico en conflicto cursado.

Como ya se ha indicado, entre Telefónica y ONO no existe ningún acuerdo relativo a la posibilidad de retención de pagos ante tráficos irregulares. Sin embargo, la relación entre ONO y Seboim sí está sujeta a un contrato en el que se incluye una cláusula específica sobre retención de pagos. Según lo pactado, en el caso de que ONO detecte *“la existencia de tráfico anómalo o irregular, entendido éste como aquel que en un corto período de tiempo exceda de la media de tráfico generado en los dos últimos meses y presente consumos inusuales y/o solape llamadas en origen, ya sea detectada esta circunstancia por ONO o comunicada por un Operador de acceso distinto de ONO, y siempre que no exista procedimiento administrativo o judicial abierto relativo a dicho tráfico, ONO podrá retener las cantidades correspondientes al mismo, previa comunicación al operador de servicios”*.

---

<sup>15</sup> Así se desprende de la comunicación enviada por Seboim a ONO fechada el 2 de diciembre de 2013 (aportada como Anexo al escrito de ONO de 20 de junio de 2014).

En el presente caso, por un lado, no consta que existiera ningún procedimiento judicial o administrativo abierto en el momento de producirse la retención (el presente procedimiento se inició con posterioridad), por lo que no puede concluirse que ONO haya actuado de forma improcedente o no diligente. Por otro lado, el tráfico irregular fue comunicado por el operador de acceso, Vodafone, a Telefónica, y éste lo comunicó a ONO, que fue quien informó a su vez a Seboim, tal y como éste último reconoce en su carta de fecha 2 de diciembre de 2013<sup>16</sup>. En tercer lugar, el tráfico cuyos pagos se retienen presenta varios de los caracteres enumerados en el contrato, así como otros patrones definidos por esta Comisión como identificativos de tráfico irregular.

### Actuación de Seboim

Seboim, como prestador del servicio de información telefónica sobre números de abonados y asignatario de la numeración 118AB destino del tráfico irregular, es responsable del uso efectivo y eficiente de la numeración, que ha de estar destinada a la prestación del servicio establecido en el Plan Nacional de Numeración, tal y como dispone el artículo 38 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración<sup>17</sup>.

Seboim alega que no ha recibido importe alguno en relación con el tráfico objeto del conflicto, que es completamente ajena a las supuestas prácticas irregulares con destino al número 11837, y que la retención efectuada por Vodafone no es conforme a Derecho ya que el tráfico en cuestión no presenta caracteres o patrones de ser anómalo o irregular. Sin embargo, este argumento no puede ser acogido favorablemente, a la vista de los resultados del estudio de los parámetros del tráfico realizado, y teniendo en cuenta que el mismo número ya fue objeto de un expediente de esta Comisión por tráfico irregular desde clientes prepago de Vodafone, y que la suspensión de la interconexión comunicada por Vodafone dio lugar a la cancelación de oficio de la asignación del número a Seboim<sup>18</sup>.

### Conclusión

Ha de señalarse, en primer lugar, que los diversos operadores que han intervenido en el encaminamiento del tráfico, tuvieron conocimiento en tiempo y forma razonables de la existencia de un tráfico irregular y de que se iba a proceder a la retención de pagos, y así ha quedado reflejado, tanto mediante las actas de consolidación (Vodafone/Telefónica y ONO/Seboim) como de las diversas comunicaciones cruzadas entre ellos y sus propias declaraciones en los escritos aportados al expediente. Asimismo, de los hechos analizados no se desprenden indicios de una conducta negligente por parte de Vodafone de

<sup>16</sup> Anexo del escrito de ONO de 20 de junio de 2013.

<sup>17</sup> Aprobado por Real Decreto 2226/2004, de 10 de diciembre.

<sup>18</sup> Expediente número NUM/DTSA/2329/13/SEBOIM/118. El número no ha sido reasignado posteriormente.



acuerdo con la posición que ocupa en la cadena de interconexión, o de un incumplimiento de las obligaciones contractuales que mantiene con Telefónica.

En segundo lugar, ha de concluirse que, a la vista de lo expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo, las características del tráfico objeto del presente conflicto describen un comportamiento que se aleja del consumo de un usuario convencional, en virtud del procedimiento común aprobado por la CMT para la suspensión de interconexión con motivo de tráficos irregulares (RO 2013/290) e incluso en el sentido señalado en el artículo 3 del Real Decreto 381/2015 –si bien este Real Decreto ha entrado en vigor con posterioridad–.

Así, los tráficos que respondan a las características definidas en el apartado III.3.1 de la Resolución dictada del procedimiento RO 2013/290 tienen la consideración de tráficos irregulares y justifican la excepción al principio de interoperabilidad de los servicios y de la interconexión de las redes mediante una medida como la suspensión de la interconexión.

En este caso, a la vista del análisis realizado en el marco del presente procedimiento, así como del realizado tras la notificación de la suspensión por parte de Vodafone con fecha 30 de octubre de 2013, ha de concluirse que la suspensión llevada a cabo por este operador es conforme a Derecho pues se ajustó al procedimiento establecido, y los tráficos objeto del presente conflicto pueden calificarse de irregulares pues responden a los criterios definidos para tal calificación. Este tráfico irregular altera el uso adecuado de los recursos de numeración y perjudica económicamente a operadores que han prestado sus servicios sin recibir su remuneración.

Ha de manifestarse, sin embargo, que Vodafone ha cobrado una cantidad elevada por el tráfico irregular cursado (**[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**), y que la cláusula aplicable de su contrato que posibilita la retención se fundamenta en la existencia de tráficos irregulares que causen perjuicios técnicos y/o económicos al operador de acceso. Por ello, esta Comisión entiende que no es razonable que retenga íntegramente la cantidad cobrada por suponer ello un enriquecimiento injusto derivado de estas prácticas.

Para resolver el presente expediente ha de tenerse presente tanto el principio general de la interconexión de que las consecuencias económicas de un posible fraude de los usuarios de la red de una parte no se trasladen a la otra parte<sup>19</sup>, como los diversos antecedentes de procedimientos ya resueltos por esta Comisión, en los que se ha declarado conforme a Derecho la retención de pagos por los operadores intervinientes en la cadena cuando se producen

---

<sup>19</sup> Así se recoge en la Oferta de Interconexión de Referencia, apartado 11.8.3, al regular el contrato tipo de servicios de interconexión.

impagos en origen, pero la repercusión de los importes correspondientes cuando el operador de acceso cobra por las llamadas realizadas<sup>20</sup>.

Por tanto, a la vista de todo lo anterior, esta Sala estima ajustado a Derecho reconocer el derecho de todos los operadores intervinientes en la cadena a cobrar los servicios prestados, de interconexión o de consulta sobre números de abonado según el operador de que se trate, pero solo por la parte proporcional que corresponda a cada uno tomando como referencia el importe que el operador de acceso (Vodafone) realmente ha cobrado de los abonados.

A juicio de esta Sala resulta razonable, en primer lugar, que Vodafone retenga la parte referente a los impagos que ha sufrido (**[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**) de sus usuarios finales. En aplicación del contrato entre Vodafone y Telefónica –y como recoge el apartado 6.3.1 de la OIR, aplicable a Telefónica-, estos impagos, debidamente acreditados, no han de ser sufridos por el operador de acceso, en la medida en que el importe impagado corresponde en su mayoría al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado prestado por Seboim (Vodafone tampoco ha cobrado su servicio de interconexión prestado), y Seboim puede en todo caso perseguir el cobro de estos importes de los usuarios finales<sup>21</sup>.

En segundo lugar, derivado de lo anterior, y teniendo en cuenta que Vodafone sólo ha cobrado un **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** de la facturación real, se considera razonable que este operador repercuta al resto de operadores de la cadena de interconexión solo la cantidad efectivamente cobrada. De esta forma, Vodafone deberá pagar al siguiente operador en la cadena (Telefónica) la cantidad cobrada de los abonados (esto es, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**), una vez deducidos sus costes de interconexión, en función del tráfico cursado a través de las llamadas específicas pagadas por los usuarios y del modelo de precios establecido en los contratos.

Telefónica deberá repercutir después al siguiente interviniente en la cadena (ONO) la cantidad que corresponda en función de la retribución por servicios de interconexión que deba percibir, y éste a su vez repercutirá el importe que resulte a Seboim. El detalle de las llamadas a pagar deberá calcularse y facilitarse en origen por Vodafone, que dispone de los datos de tráficos cursados y su correspondencia con las llamadas efectivamente pagadas.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

<sup>20</sup> RO 2013/1071, RO 2013/2306 y RO 2013/2331.

<sup>21</sup> De conformidad con la configuración de la tarificación de los números 118AB, no es posible establecer el desglose de las componentes de servicios de telecomunicaciones y de servicios de valor añadido.

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Desestimar la petición de Seboim, S.L. relativa al reconocimiento del derecho de dicha entidad a recibir en su totalidad el pago de la remuneración por el servicio de consulta sobre números de abonado prestado a través del número 11837 retenidos por Vodafone España, S.A.U., por importe de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, en concepto de tráfico irregular.

**SEGUNDO.-** Declarar el derecho de Telefónica de España, S.A.U., Cableuropa, S.A.U. y Seboim, S.L. a que les sean abonados, en relación con el tráfico gestionado en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2013, los servicios de interconexión o de consulta prestados, de conformidad con lo indicado en el Fundamento de Derecho Tercero.

El abono de estos servicios se articulará siguiendo el sistema de pagos en cascada. De esta forma, Telefónica de España, S.A.U., Cableuropa, S.A.U. y Seboim, S.L. tendrán derecho a percibir los servicios de interconexión relativos al tráfico cursado a través de las llamadas específicas pagadas por los usuarios y del modelo de precios establecido en los contratos, una vez Vodafone España, S.A. deduzca el importe relativo a sus servicios de interconexión por el tráfico cursado y cobrado de sus usuarios.

Por ello, Vodafone deberá repercutir al siguiente operador interviniente en la cadena (Telefónica de España, S.A.U.) la cantidad resultante de restar al importe efectivamente ingresado por Vodafone (**[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros) la remuneración de ésta última por sus servicios de interconexión, y, a su vez, Cableuropa, S.A.U. y Seboim, S.L. tendrán derecho a percibir de los operadores inmediatamente anteriores en la cadena la parte que corresponda por los servicios de interconexión o consulta prestados y pagados.

**TERCERO.-** Los importes reconocidos mediante la presente Resolución se harán efectivos en la siguiente consolidación de tráficos cuya acta se firme tras la notificación de la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.