COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JOSÉ GIMÉNEZ CERVANTES, 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 nº 25/02 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 11 de julio de 2002, se ha adoptado el siguiente:

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE AUTORIZA A AIRTEL MÓVIL, S.A. A SUSPENDER LA INTERCONEXIÓN QUE PERMITE EL ENCAMINAMIENTO DE LAS LLAMADAS CON ORIGEN EN LAS TARJETAS PREPAGO VODAFONE Y DESTINO EN DETERMINADOS NÚMEROS 906. (Exp. RO 2002/6646).

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Denuncia de AIRTEL MÓVIL, S.A. Con fecha 5 de abril de 2002, tuvo entrada en esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito de D. Jesús Martínez Guillén, en nombre y representación de la entidad AIRTEL MÓVIL, S.A. (en adelante AIRTEL) por el que denuncia que se ha producido en el mes de noviembre de 2001 una situación consistente en una aumento excepcional de llamadas a numeración del rango 906, realizadas desde tarjetas prepago y establecidas y mantenidas en paralelo desde primera hora de la mañana ocupando sistemáticamente todos los canales disponibles de las celdas. De esta forma el saldo que contiene la tarjeta prepago se descarga mediante la realización de llamadas a determinadas líneas de tarificación adicional (906). Se acompaña al escrito los procedimientos internos que AIRTEL desarrolla para detectar actuaciones contrarias a la Compañía, en concreto, un “informe técnico del impacto en la red de VODAFONE del volumen irregular de llamadas a 906 desde servicio prepago” y “procedimiento de detección de situaciones de uso fraudulento de la red”.

En el escrito presentado por AIRTEL, además de la denuncia de la actividad “fraudulenta”, se solicita que se adopte medida cautelar para, entre tanto, permitir la suspensión inmediata de la interconexión con origen en las tarjetas prepago VODAFONE y destino al número 906 426950 de MORE

MINUTES COMMUNICATIONS, S.L.

Como consecuencia de esta solicitud se procedió a la apertura de procedimiento administrativo en fecha 5 de abril de 2002, con la referencia arriba indicada, dándole traslado del mismo a las partes interesadas.

Segundo.- Complemento del escrito inicial. Con fecha 7 de junio de 2002 se recibe escrito en esta Comisión en el que AIRTEL solicita la modificación de la base jurídica de su escrito inicial de manera que, sobre la base del párrafo primero del artículo 4.2 del Reglamento de Interconexión, esta Comisión se pronuncie sobre la adecuación de los procedimientos internos propuestos por AIRTEL.

Tercero.- Audiencia. Mediante escritos con fecha de salida de 14 de junio de 2002, se dio conocimiento a los interesados de la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992.

Cuarto.- Alegaciones de AIRTEL MÓVIL, S.A. al trámite de audiencia. Mediante escrito con fecha de entrada en esta Comisión de 26 de junio de 2002, Jesús Martínez Guillén, en nombre y representación de AIRTEL MÓVIL, S.A. manifiesta su total acuerdo con la propuesta de Resolución adjunta en el trámite de audiencia, de forma que solicita de esta Comisión que se dicte Resolución en los términos expresados en la misma.

Ni TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. ni MORE MINUTES, S.L. formulan alegaciones al trámite de audiencia.

A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Competencias de la CMT. De acuerdo con el art. 1.Dos.1 de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones (Ley 12/1997 en adelante) “la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos”.

En este sentido, entre las funciones que la Ley 12/1997 otorga a esta Comisión está, en el art. 1.Dos.2 c), la de "velar por la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones, equilibrando, en su caso, las situaciones discriminatorias, asignando la numeración a los operadores, para lo que dictará las resoluciones oportunas", así como la recogida en el apartado f) "adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta de servicios, el acceso a las redes de telecomunicaciones por los operadores, la interconexión de las redes y suministro de red en condiciones de red abierta y la política de precios y comercialización por los operadores de los servicios. A tales efectos la Comisión podrá ejercer la competencia de la Administración General del Estado para interpretar las cláusulas de los títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones que protejan la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones".

Segundo.- Supresión de la interconexión. La Ley General de Telecomunicaciones, establece en su artículo 22.1 la obligación de los titulares de redes públicas de telecomunicaciones de facilitar la interconexión de éstas con las de todos los operadores del mismo tipo de redes y servicios telefónicos disponibles al público que lo soliciten. Es la propia Ley la que define en su anexo la interconexión como *"la conexión física y funcional de las redes de telecomunicaciones utilizadas por el mismo o diferentes operadores, de manera que los usuarios puedan comunicarse entre sí o acceder a los servicios de los diferentes operadores".* Es, por tanto, la interoperabilidad, que se identifica como la posibilidad y el derecho de los usuarios de telefonía a acceder a los distintos servicios ofertados por los diferentes operadores, la razón de ser de todo el régimen de la interconexión.

A esta finalidad de la interconexión se ordenan, en consecuencia, tanto las obligaciones de los operadores obligados a interconectarse como las competencias de intervención de esta Comisión para los casos en que, o bien la interconexión no es posible por falta de acuerdo, o bien existiendo formalmente interconexión, ésta no permite y garantiza la interoperabilidad.

Si bien, como ya se puso de manifiesto en los expedientes 2001/4834 y 2001/5736, "esta obligación de proporcionar interconexión a operadores de redes públicas de telecomunicaciones y de mantenerla en garantía de la interoperabilidad de los servicios, admite excepciones.

Así, no existirá obligación de proporcionar interconexión cuando, previa resolución de esta Comisión, "existan alternativas técnica y comercialmente viables a ella y cuando la interconexión pedida no pueda satisfacerse por insuficiencia o inadecuación de los recursos disponibles" (artículo 22.1, párrafo segundo de la LGTel).

Del mismo modo, y en el caso de que la interconexión ya esté establecida, el artículo 4.2 del Reglamento de Interconexión, distingue dos

supuestos:

– "Los operadores de redes públicas de telecomunicaciones que tengan conocimiento de que las conectadas a las suyas perturban el funcionamiento de éstas, o de los servicios, o no cumplen los requisitos esenciales, lo comunicarán a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, para que ésta, en ejercicio de sus facultades, adopte las medidas oportunas. En el supuesto de que dichas medidas conlleven la supresión de la interconexión, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones informará a las partes y determinará las condiciones para su restablecimiento".

– "En el caso de que las perturbaciones supongan riesgos para las personas o para la integridad de las redes, los operadores podrán proceder a la desconexión temporal de la red que produce el daño, informando de ello, en el plazo máximo de veinticuatro horas, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, para que ésta confirme o deje sin efecto la decisión adoptada. En el supuesto de que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones anule la decisión adoptada por el operador, éste será responsable de los daños y perjuicios causados por dicha desconexión."

Ya en la Resolución que puso fin al expediente 2001/5736[1] esta Comisión entendió que *"la actuación de TME consistente en desconectar parcialmente su red con la de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. encajaba conceptualmente dentro del supuesto de supresión de la interconexión a que alude el párrafo primero del artículo 4.2 del Reglamento de Interconexión en la medida en que la práctica consistente en disociar el pack comercializado para descargar después el saldo de la tarjeta en un número de tarificación adicional, "perturba el funcionamiento de un servicio" que, en el ejercicio de su libertad empresarial, TME ha decidido poner en el mercado".*

La situación que TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. planteaba era similar a la descrita por AIRTEL: disociación de la tarjeta prepago del terminal asociado comercializado en packs Movistar Activa de forma que el saldo que contenía la tarjeta prepago se descarga mediante la realización de llamadas a determinadas líneas de tarificación adicional (906).

Al igual que entonces, esta Comisión no entrará a valorar el carácter fraudulento de la actividad de disociación del packs, que en todo caso corresponderá a la jurisdicción ordinaria. Lo que sí valorará es la incidencia que dicha actividad (disociación de los packs y posterior descarga del crédito en un número de tarificación adicional) produce en el servicio comercializado por TME.

[1] Expediente por el que se autoriza a TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en la tarjetas prepago Movistar Activa y destino en el número 906 426950.

Tercero.- Descripción de la actividad denunciada por AIRTEL. La actividad denunciada por AIRTEL consiste en la realización de llamadas a numeración del rango 906 realizadas desde tarjetas prepago (normalmente disociadas de su terminal) y mantenidas y establecidas en paralelo desde primera hora de la mañana ocupando todos los canales disponibles de las celdas, de forma que todo el saldo que contiene la tarjeta se descarga. AIRTEL ha desarrollado distintos procedimientos dirigidos a detectar estas situaciones de uso anómalo de la red. Concretamente en "el informe técnico del impacto en la red de VODAFONE del volumen irregular de llamadas a 906 desde servicio prepago" se aprecia cómo el número de terminales empleados para realizar estas llamadas es mucho menor que el de tarjetas SIM. En el caso detectado en Huelva entre el 17 y el 30 de noviembre del año anterior se realizó un filtrado de las llamadas al número 906426950 resultando que de las 3764 llamadas realizadas desde tarjetas prepago VODAFONE acampadas bajo la misma estación base (BTS) de Huelva, tan sólo se utilizaron 54 terminales diferentes (identificados con su correspondiente IMEI), mientras que las tarjetas empleadas fueron muchas más: 1710 tarjetas (identificadas por su MSISDN). Estas tarjetas se venden con un terminal subvencionado con el fin de que sea utilizado exclusivamente sin disociación del "pack", y de estos datos se extrae que ése, en principio, no ha sido realmente el uso de los mismos, puesto que nunca se produjo la recarga de esas tarjetas disociadas.

De ahí se concluye que el método utilizado consiste en iniciar tantas llamadas como sea posible, y a primera hora de la mañana, al número referenciado con diferentes tarjetas, y mantenerlas mientras la locución lo permita. Según se agota el saldo de la tarjeta prepago, se realiza la llamada desde una nueva tarjeta y se ocupa el canal de tráfico liberado, de manera que el servicio de esa celda queda prácticamente inutilizado para los clientes en la zona durante el tiempo en que la práctica se mantenga.

Al igual que en el expediente de continua referencia, se entiende por esta Comisión que la práctica consistente en disociar el pack Vodafone descargando el crédito en un número de tarificación adicional (número que no aporta ningún servicio adicional, pues no tiene como objeto ninguna comunicación, simplemente permitir descargar el crédito de las tarjetas disociadas), perturba el funcionamiento del servicio que, como ya se dijo, *"se ha revelado en España como motor de la introducción de la telefonía móvil, esperando que juegue un importante papel en la telefonía móvil de tercera generación y en los servicios de telefonía y datos conocidos como GPRS. Por ello esta Comisión entiende primordial velar porque los elementos que permiten un mejor desarrollo del mercado se mantengan alejados de distorsiones perjudiciales y, en consecuencia, autoriza, al amparo del artículo 4.2 del Reglamento de Interconexión, y en los términos especificados en la parte dispositiva de esta resolución, la práctica llevada a cabo por TSM".* Práctica que había consistido en suprimir el acceso a determinados números 906, similar a la descrita en este procedimiento.

Cuarto.- Procedimientos Internos Los procedimientos internos aportados por AIRTEL se denominan "PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN DE USO FRAUDULENTO DE LA RED" e "INFORME TÉCNICO DEL IMPACTO EN LA RED DE VODAFONE DEL VOLUMEN IRREGULAR DE LLAMADAS A 906 DESDE SERVICIO PREPAGO". El primero de ellos es un procedimiento de carácter general que intenta detectar casos irregulares de llamadas a servicios de tarificación adicional, procedentes principalmente de tarjetas disociadas de los packs comercializados y subvencionados, con ánimo de lucro, con el objeto de verificar si existen situaciones de fraude asociadas a dichas llamadas.

La detección de una anomalía se inicia por la variación del perfil de tráfico, detectándose mediante la modificación de los parámetros de calidad y de tráfico, además del uso de terminales y tarjetas asociados, etc. El departamento de fraude, en este caso, realiza un estudio con objeto de analizar la relación de IMEI-IMSI con la que se están utilizando los terminales y tarjetas en la red de AIRTEL. Los packs de prepago se comercializan con subvenciones importantes, de modo que prohiben la utilización de un terminal con una tarjeta con la que no ha sido comercializado. Se establece, por tanto, como alarma inicial la detección de llamadas que han sido realizadas con tarjetas no asociadas a su terminal, es decir, cuando se detecte casos de llamadas donde la relación IMEI-IMSI es mayor que 1. Ésta provocará un proceso de análisis mediante el que se verifique si se trata o no de una situación anómala (y no justificada) en la red. Habrá que comprobar, no obstante, que no se trata de una situación previsible, o de algún error o incidencia en la red.

Estos procedimientos adjuntados por AIRTEL son similares, en su base, a los presentados por TELEFÓNICA SERVICIOS MÓVILES, S.A.U. en el procedimiento 2001/5736, los cuales se consideraron prueba suficiente para autorizar la suspensión de la comunicación, puesto que esta actividad de corte, que es excepción a la regla general de garantizar la comunicación, se realiza sólo cuando existe un seguimiento riguroso y completo. Sólo cuando se constata que dicha suspensión no perjudica a ningún usuario móvil, sólo entonces se producirá el corte en la línea hacia el número 906 detectado. Para ello se desarrolla un informe específico que afecta al número 906 concreto.

Por este motivo, cuando una actividad detectada por AIRTEL se ajuste a los procedimientos anteriores, ésta podrá suspender la comunicación, si bien deberá enviar posteriormente a esta Comisión en un plazo no superior a 24 horas el informe específico para la numeración concreta de tarificación adicional afectada por el procedimiento de suspensión autorizado. Además de comunicarlo a la CMT, AIRTEL deberá ponerlo en conocimiento al operador a quien se le hubiere asignado la numeración afectada por dicha actividad.

Esta autorización se prevé sólo para los casos en que la actividad

detectada por AIRTEL se ajuste a los parámetros definidos en los anteriores procedimientos. Si se produjera cualquier cambio en los procedimientos, la suspensión no será susceptible de acogerse a dicha autorización, debiendo, para casos posteriores basados en las nuevas modificaciones introducidas, solicitar una nueva autorización, en su caso, basada en el nuevo procedimiento presentado.

Esta suspensión se mantendrá hasta que se produzca una cambio en la titularidad del número afectado, debiendo en este caso el operador a quién está asignado dicho número ponerlo en conocimiento de AIRTEL. Desde ese momento se restablecerá la comunicación con dicha numeración.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos de derecho, esta Comisión,

RESUELVE

Primero. Permitir a AIRTEL MÓVIL, S.A. que suspenda definitivamente la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago Vodafone y destino en el número 906 426950. Esta situación se mantendrá hasta que el actual titular del número de red inteligente considerado (More Minutes Communications, S.L.) deje de serlo. En este sentido, Telefónica de España, S.A.U. deberá comunicar a AIRTEL MÓVIL, S.A. esta circunstancia.

Segundo.- Autorizar a AIRTEL MÓVIL, S.A. para que suspenda la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago Vodafone y destino en los números de tarificación adicional 906, siempre que cumpla los requisitos definidos en los procedimientos siguientes: “PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN DE USO FRAUDULENTO DE LA RED” e “INFORME TÉCNICO DEL IMPACTO EN LA RED DE VODAFONE DEL VOLUMEN IRREGULAR DE LLAMADAS A 906 DESDE SERVICIO PREPAGO” desarrollados por AIRTEL MÓVIL, S.A. Cuando se produzca dicha suspensión, deberá enviar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en un plazo no superior a 24 horas el informe específico desarrollado para cada numeración afectada. Deberá, a su vez, ponerlo en conocimiento del operador a quien se le hubiere asignado la numeración afectada por dicha actividad. Esta situación se mantendrá hasta que se produzca un cambio en la titularidad del número 906 afectado, un cuyo caso, el operador con la numeración asignada deberá ponerlo en conocimiento de AIRTEL MÓVIL, S.A.

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 el Artículo 23.2 de la Orden de 9

de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 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 1.ocho de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las 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 del 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.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José Mª Vázquez Quintana

José Giménez Cervantes