



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JAIME VELÁZQUEZ VIOQUE , 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 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 8 de mayo de 2003, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PERÍODO DE INFORMACIÓN PREVIA ABIERTO EN RELACIÓN CON LA RESTRICCIÓN DE ACCESO A LOS NÚMEROS 900 PRODUCIDA A FINALES DE 2002 EN LOS TERMINALES DE USO PÚBLICO DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y TELEFÓNICA TELECOMUNICACIONES PÚBLICAS, S.A.U.

En relación con el período de información previa abierto a raíz de las denuncias presentadas por Mudophone Spain International Telecomunicaciones, S.L., Telequé España, S.L. y ASTEL, acerca de la restricción producida a finales del 2002 en los terminales de uso público de Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U., el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha adoptado, en su sesión núm. 17/03 del día de la fecha, la siguiente Resolución:

Resolución de 8 de mayo de 2003, recaída en el expediente AJ 2003/7–2003/8.

HECHOS



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PRIMERO.- Denuncia de Mundophone. Con fecha 24 de diciembre de 2002, ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por Mundophone Spain International, S.L. (en adelante, Mundophone), por el que expone lo siguiente:

*“Hoy martes día 24 de diciembre de 2002, el Servicio de Atención al Cliente de Mundophone ha recibido desde primera hora, quejas de que no pueden utilizarse tarjetas telefónicas, a las que Mundophone presta servicios utilizando a su vez los servicios y numeración de Uní2, desde cabinas pertenecientes a telefónica Telecomunicaciones Públicas (Cabitel) sitas en dominio público y en el centro urbano de Madrid y Barcelona y de varias capitales de provincia más.
(...)”*

Mundophone está teniendo que dedicar ya más recursos de los habituales al Servicio de Atención al Cliente y sufriendo un grave desprestigio en su reputación por padecer fallos en el servicio que revende en una fecha tan señalada como ésta del 24 de diciembre de 2002.”

Mundophone termina su escrito solicitando de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) que *“tenga por denunciados los hechos expuestos y por solicitada la inmediata intervención de la Comisión en el sentido de que ordene a Telefónica que cese de inmediato la restricción que ha introducido en su red de la que se deriva la imposibilidad de utilizar siempre o, aleatoriamente, en algunas ocasiones, desde muchas de sus cabinas, tarjetas telefónicas en relación con las cuales Mundophone presta determinados servicios”*.

SEGUNDO.- Denuncia de Telequé. Con fecha 30 de diciembre de 2002, Telequé España, S.L. (en adelante, Telequé) presentó en el Registro de la CMT escrito en el que expone lo siguiente:

*“Que desde el día 16 de diciembre de 2002, y hasta la fecha de hoy, TELEQUÉ se está viendo imposibilitada para la prestación de sus servicios como proveedor de servicios de tarjetas telefónicas de prepago originado por el bloqueo o restricción por parte de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, ..., del acceso desde cabinas telefónicas públicas al servicio de cobro revertido automático de otros operadores de forma generalizada en toda España.
(...)”*

Que estas fechas navideñas son especialmente importantes para TELEQUÉ como consecuencia del incremento en la demanda del servicio que ofrece TELEQUÉ por parte de nuestros clientes.

(...) TELEQUÉ considera que esta imposibilidad de prestación del servicio, además de la pérdida de lucro cesante que ocasiona para esta sociedad, tiene un impacto negativo en la percepción de nuestros clientes de la calidad del servicio que ofrece TELEQUÉ.”

Expuesto esto, Telequé solicita a la CMT *“Que adopte medidas cautelares consistentes en el restablecimiento por parte de TELEFÓNICA del acceso desde cabinas telefónicas públicas al servicio de cobro revertido automático de otros operadores”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

TERCERO.- Denuncia de ASTEL. Con fecha 2 de enero de 2003 ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL). En el escrito presentado, se expone lo siguiente:

“Primero: Que ha sido puesto en conocimiento de esta Asociación la existencia de problemas relativos a la restricción de los servicios de tarjetas a través de números 900 de cobro revertido automático en los terminales de uso público tanto de Telefónica de España, S.A.U (en adelante TESAU), como de Telefónica Telecomunicaciones Públicas (en adelante TTP).

Segundo: Que esa práctica viene siendo habitual por las empresas antes referidas en épocas vacacionales y especialmente en zonas donde se da una alta demanda de estos servicios de tarjetas, fundamentalmente dirigidos al turismo o emigración.

Tercero: Que por las restricciones comentadas, que han sido declarados en anteriores ocasiones como prácticas anticompetitivas por esa Comisión, se producen graves perjuicios a las empresas prestadoras de estos servicios de telefonía a través de números 900.”

En su escrito, ASTEL aporta la indicación de una serie de terminales que se habrían visto afectados por la conducta denunciada, manifestando que “Además nos ha sido comunicado también este problema por parte de otros asociados, pero no ha sido aportada la información exacta de la ubicación o numeración de las mismas dado el carácter generalizado del problema”.

ASTEL solicita de la CMT lo siguiente:

“I. Adoptar las medidas cautelares necesarias consistentes en dictar orden de cesación de la conducta consistente en las restricciones a la posibilidad de efectuar llamadas a los números 900 desde los equipos terminales telefónicos de uso público por parte de TESAU y TTP. Tal cesación debería producirse en el plazo más breve posible. Asimismo debería asegurarse la no reiteración de estas conductas en el futuro.

II. Iniciar las actuaciones precisas para garantizar que las conductas aquí descritas no vuelven a repetirse y que se garantice el restablecimiento del acceso a los números de cobro revertido automático desde de los terminales de uso público de TESAU y TTP.

III. Declarar anticompetitivas y contrarias a la normativa sectorial las conductas descritas en el presente escrito, así como proceder a la apertura de un procedimiento sancionador contra TESAU y TTP por el incumplimiento de la Resolución de 19 de julio de 2001 de esa Comisión [Resolución referente al acceso desde terminales de uso público de Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Telecomunicaciones Públicas a servicios basados en números cortos y de red inteligente (expte. OM 2001/4600)].”



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

CUARTO.- Apertura de un período de información previa. Con fecha 8 de enero de 2003 se procedió a la apertura de un período de información previa con relación a las denuncias presentadas por Mundophone y por ASTEL. Por medio de sendos escritos firmados en dicha fecha se requirió a Mundophone y a ASTEL cierta información adicional sobre las circunstancias de los hechos denunciados, según consta en el expediente.

Asimismo, con fecha 13 de enero de 2003 se procedió a la apertura de un período de información previa con relación a la denuncia presentada por Telequé. Por medio de escrito firmado en dicha fecha se requirió a Telequé cierta información adicional relativa a los hechos objeto de su denuncia, según consta en el expediente.

QUINTO.- Nuevo escrito de ASTEL. Con fecha 20 de enero de 2003 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por ASTEL, en el que manifiesta que la restricción denunciada ya ha cesado y en el que se refiere también a la dificultad de aportar información más precisa sobre los hechos objeto de denuncia:

“En primer lugar es preciso volver a resaltar la dificultad en la obtención de pruebas de los hechos denunciados, ya que los mismos son puestos en conocimiento de los operadores por parte de las quejas de usuarios de sus tarjetas prepago, que en muchos casos no aportan más información que la referente a que se está produciendo el hecho (no anotan los números de las cabinas, etc.).

(...) Por ello hay zonas que se han visto afectadas por este problema en el pasado período vacacional de navidades, encontrándose ya solucionada la restricción de las cabinas justo pasadas esas fechas, lo que dificulta más aún la obtención de pruebas por parte de los operadores.

Sin embargo ASTEL considera que las restricciones que sistemática y puntualmente se imponen al uso de estas tarjetas en terminales de uso público, no dejan de ser un grave problema una vez finalizado el período cuando se producen las mismas, ya que:

- a) Son reiteradas, y se continuarán repitiendo en los períodos señalados como ha venido ocurriendo hasta ahora.*
- b) Como ya se ha expuesto las restricciones aparecen siempre en períodos vacacionales y/o de mayor uso de tales tarjetas por parte del público objetivo de las mismas, inmigrantes y turistas.”*

ASTEL aporta en este segundo escrito una nueva relación de terminales de uso público que se habrían visto afectados por la medida.

SEXTO.- Comunicación de la apertura a TESAU y TTP. Mediante sendos escritos de fecha 4 de febrero de 2003 se comunicó a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU) y a Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U. (en adelante, TTP) la apertura del período de información



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

previa, confiriendo a tales empresas un plazo de diez días para aportar alegaciones y otros elementos de juicio que estimaran pertinentes. Asimismo, se acordó tramitar las informaciones previas abiertas en un mismo expediente, dada la identidad entre los hechos objeto de denuncia.

Con fecha 18 y 19 de febrero, TESAU y TTP, respectivamente, solicitaron la ampliación del plazo conferido, la cual fue concedida, según consta en el expediente, de conformidad con lo dispuesto en el 49 de la LRJPAC.

SÉPTIMO.- Alegaciones de TTP. Con fecha 25 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de alegaciones de TTP, en el que expone lo siguiente:

“El 19 de diciembre de 2002 la policía municipal de Barcelona puso en conocimiento de T.T.P. la utilización masiva de cabinas de Telefónica situadas en el Centro de Barcelona, sin la correspondiente introducción de monedas ni tarjetas. La policía observó que las cabinas de las ramblas estaban rodeadas por población inmigrante que impedía la utilización normal de las mismas.

Esta incidencia fue comunicada de inmediato al Centro Nacional de Supervisión y Control (CNSO) de Telefónica, para su control.

En los días siguientes esta situación de bloqueo fraudulento de las cabinas se extiende a otras provincias y es comunicada por T.T.P., como entidad gestora de las cabinas en vía pública a Telefónica, como titular de las mismas, para su control.

Por la información suministrada por Telefónica, se comprobó que la situación era grave, y que se bloqueaban los accesos internacionales desde cabinas, a partir de números 900.

Telefónica comunicó a T.T.P. que iba a proceder a desarrollar e instalar con urgencia un software de protección contra esta nueva variedad de fraude entre los días 23 y 29 de diciembre de 2002.

La implantación del nuevo software implicó la suspensión de los accesos a números 900 desde cabinas durante las referidas fechas.”

TTP señala que también quedo restringido el acceso *“para todas las tarjetas del Grupo Telefónica (Tarjeta Global, Tarjeta Personal, Teletarjeta Internacional y Teletarjeta T.T.P.)”*.

TTP adjunta a su escrito copia de dos cartas de fecha 21 de febrero de 2003, que aparecen dirigidas, una -que está firmada por el Director Territorial de Cataluña de TTP- al Jefe de División de Seguridad de la Guardia Urbana de Barcelona, y otra -firmada por el Director de la Asesoría Jurídica de TTP- al Jefe Superior de Policía de Barcelona. En estas cartas se solicita de los mencionados Cuerpos de Seguridad que remitan a TTP copia de las diligencias, atestados o cualquier otra información que hubiesen recabado con relación a los incidentes expuestos.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

TTP manifiesta que cuando se remitan tales copias, serán puestas a disposición de la CMT.

OCTAVO.- Alegaciones de TESAU. El 3 de marzo de 2003 tuvo entrada en la CMT escrito de alegaciones de TESAU por el que expone lo siguiente:

“Como consecuencia del análisis de los consumos del tráfico internacional, el pasado 19 de diciembre se realiza un estudio en Telefónica de España con el fin de analizar las posibles causas del incremento de este tipo de tráfico. Estas causas finalmente se concretan en la realización de llamadas fraudulentas que se estaban cursando en algunas cabinas de Barcelona.

(...)

Así se comprueba que desde las cabinas asociadas a las centrales en que se había producido tal problema de software se podían realizar llamadas gratuitas a destinos internacionales, debido a que mediante la llamada a números 900 se conseguía que la central de Conmutación temporizase y devolviese tono de marcar, permitiendo emitir llamadas internacionales sin coste alguno. Además se detectó que esta situación fraudulenta había dado lugar a un notable incremento del tráfico hacia Paquistán y, en menor medida, hacia otros países “sensibles” como Bangladesh, India o Ucrania.(...)

Además, el fraude va extendiéndose paulatinamente a otras provincias, llegando en algunos casos el tráfico internacional a ser mayoritario frente al tráfico “normal” (más del 90% en algunos tramos horarios).

Paralelamente, el 19 de diciembre, la policía municipal de Barcelona observó grupos de personal inmigrante que rodeaba las cabinas propiedad de Telefónica de España y gestionadas por TTP en la zona barcelonesa de Las Ramblas durante las 24 horas, y detectó que no empleaban monedas ni tarjetas telefónicas para realizar llamadas desde estas cabinas, al tiempo que impedían la utilización normal por el resto de los usuarios. (...)

Ante esta situación de emergencia, dado que el tráfico internacional había permanecido abierto durante todo el día, el 19 de diciembre se realizaron las oportunas restricciones de tráfico en las cabinas del centro de Barcelona..., impidiéndose el tráfico a estas numeraciones de red inteligente.

El 20 de diciembre, ante la gravedad de la situación, se estableció un gabinete interno de crisis con personal de las distintas áreas implicadas de TTP y de Telefónica de España...

Inicialmente se restringió el tráfico internacional con destino a Pakistán y otras rutas más habituales. Sin embargo el tráfico fraudulento se iba dirigiendo progresivamente hacia otras zonas internacionales, llegando al punto de bloquearse algunas rutas internacionales de tráfico con llamadas fraudulentas desde cabinas, por lo que se estimó necesario adoptar medidas adicionales para el control.

Como consecuencia, el día 22 de diciembre se restringe totalmente el servicio internacional para cabinas en las centrales en las que el fraude tenía mayor intensidad.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A pesar de la adopción de estas medidas seguían produciéndose numerosas llamadas fraudulentas, ampliándose hacia numeraciones de móviles y numeraciones 906, que al igual que sucedía con el tráfico internacional, se convertían en llamadas gratuitas. Por esa razón se recurre finalmente a la única solución técnicamente posible: el día 23 de diciembre conjuntamente entre Telefónica de España y TTP se restringe el acceso desde los teléfonos públicos a los principales servicios gratuitos (900, 800, etc), a excepción del 112, eliminándose el fraude prácticamente en su totalidad.

(...) Una vez disponible y probado, entre el 23 y el 27 de diciembre TTP se procedió a la instalación progresiva del software antifraude en la totalidad de la planta afectada, levantándose el día 27 de diciembre las restricciones a llamadas internacionales. Como consecuencia, y de forma progresiva, se levantaron las prohibiciones de marcación de números 900 gratuitos, finalizando el proceso en el dominio público el 28 de diciembre y en los teléfonos de uso público en dominio privado el 29 de diciembre.”

TESAU manifiesta que puso, telefónicamente, en conocimiento de Auna Telecomunicaciones, S.A. (en adelante, Auna), Jazz Telecom, S.A.U. (en adelante, Jazztel), Comunitel Global, S.A. (en adelante, Comunitel), BT Telecomunicaciones, S.A.U. (en adelante, BT), Uni2 Telecomunicaciones, S.A.U. (en adelante, Uni2) y Airtel Móvil, S.A. (en adelante, Airtel) las incidencias que se podían producir como consecuencia de las actuaciones que iba a llevar a cabo para eliminar el fraude. Expresa, además, que su actuación ha sido proporcional y en ningún caso anticompetitiva, señalando la falta de procedencia de la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes.

Al escrito presentado, TESAU acompaña unos cuadros con la evolución del tráfico internacional durante el mes de diciembre con destino a Pakistán, Bangladesh e India.

NOVENO.- Práctica de diversos requerimientos. A la vista de las alegaciones efectuadas por TESAU, mediante escritos de fecha 10 de marzo de 2002, se requirió a los operadores indicados en el escrito presentado por TESAU para que manifestaran si se había producido la comunicación telefónica a que aludía TESAU, así como en qué consistía la información que, en su caso, se comunicó telefónicamente y las circunstancias en que se produjo esa comunicación, precisando, de ser posible, la fecha en que TESAU comunicó la mencionada restricción, así como si se especificaron los servicios y zonas a que afectaba la restricción, o si se le comunicó el restablecimiento del servicio.

DÉCIMO.- Contestación a los requerimientos efectuados. Con fecha 25 de marzo de 2003, tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito presentado



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

por Auna en el que manifiesta que *“a esta parte no le consta que dicha comunicación telefónica haya tenido lugar y, que, en todo caso, debería haber sido realizada de acuerdo con el procedimiento de comunicaciones recogido en el Acuerdo General de Interconexión firmado entre ambas partes”*.

Con fecha 26 de marzo de 2003, tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito presentado por Airtel, en el que señala que *“Efectivamente se produjo la comunicación a la que alude TESAU”, aclarando que “dicha comunicación nos e produjo telefónicamente, sino que se realizó el día 23 de diciembre de 2002 en el ámbito de una reunión prevista con antelación para esa fecha”, y señalando que “dado que Vodafone no explota dicho servicio comercialmente [servicio de tarjetas], y que la medida no tenía por tanto repercusiones directas sobre la operación móvil, mi representada no solicitó a TESAU información adicional, ni ningún tipo de medida específica, ni tampoco información sobre la finalización de la incidencia”*.

Jazztel contestó por escrito de fecha 25 de marzo, recibido en el Registro de esta Comisión el día 26 de ese mes. Este operador manifiesta: *“Jazztel no recibió ninguna llamada de Telefónica durante el periodo de tiempo objeto de la restricción mencionada”*. Asimismo, Jazztel hace constar que, como consecuencia de la restricción del acceso a números 900 desde cabinas, sufrieron incidencias los siguientes proveedores: Telman Europa, Telequé España S.L., Citycall Telecomunicaciones.

Uni2, en el escrito presentado el 27 de marzo de 2003, expresa lo siguiente: *“Que al respecto de las cuestiones planteadas por esa Comisión, Uni2 desea indicar en el mes de diciembre (no se recuerda la fecha exacta) se recibió comunicación telefónica de TESAU mediante la cual, esta empresa informaba de la existencia de una incidencia en los terminales de uso público. Sin embargo en la comunicación no se informó de la motivación y alcance de la incidencia ni del plazo de resolución. La conclusión obtenida de la llamada de TESAU fue que la incidencia se solucionaría de forma inmediata”*. Uni2 añade que *“teniendo en cuenta los defectos de forma de la comunicación realizada por TESAU y el desconocimiento de la fecha de la llamada, no podemos asegurar si esta llamada comunicaba la suspensión del servicio o por el contrario el restablecimiento de éste”*.

Con fecha 31 de marzo de 2003 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito presentado por BT, por el que manifiesta que *“no ha recibido comunicación telefónica ni de otro tipo por parte de Telefónica de España informando sobre las restricciones previstas para el acceso a números 900 desde terminales de uso público”*.

No se ha recibido contestación de Comunitel, que recibió notificación del requerimiento el día 13 de marzo de 2003.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

UNDÉCIMO.- Nuevo escrito de TTP. Con fecha 25 de abril de 2003 ha tenido entrada en el registro de la CMT escrito de TTP por el que aporta un escrito del Ayuntamiento de Barcelona y otro de la Jefatura Superior de la Policía de Cataluña, en los que dan contestación a las solicitudes de información que TTP les había dirigido.

En el escrito del Ayuntamiento de Barcelona se señala lo siguiente:

“...os informo que hechas las oportunas averiguaciones con las unidades afectadas de Guardia Urbana del turno de noche, me comunican que a mediados del mes de diciembre del año 2002, diferentes equipos observaron una gran afluencia de individuos extranjeros en las cabinas telefónicas situadas en la zona de la Rambla.

Estos efectivos observaron que el saldo de las cabinas siempre era de 0 euros. Que al ser requeridos los usuarios por los agentes actuantes cuelgan y se ausentan del lugar.

Así mismo se ha comprobado que llevan tarjetas de prepago de diferentes importes y que según sus propias manifestaciones, estas son adquiridas en un local de Telefónica situado en el barrio del Raval y del cual no pueden o quieren dar su ubicación exacta, si bien manifiestan que las adquieren por el importe de 5 euros.”

El escrito de la Jefatura Superior de Policía de Cataluña aporta, a su vez, Nota Informativa emitida por la Brigada Provincial de Policía Judicial de Barcelona, en la que se expresa:

“Que sobre mediados de dicho mes [diciembre] se observó la utilización de las citadas cabinas, de forma masiva por ciudadanos extranjeros, llegando incluso en la zona centro de Barcelona a la existencia de colas de estos ciudadanos en muchas de ellas (Zona de Ramblas, Plaza Cataluña, Pº de Gracia, Plaza Universidad, etc).

(...)

Todo ello generó que por parte de este Grupo se realizaran diversas gestiones in situ con las personas que se encontraban utilizando las citadas cabinas, pudiéndose comprobar que la mayoría de ellos marcaban números 900 (gratuitos), los cuales obtenían de diversas tarjetas telefónicas prepago, mayoritariamente de las que utilizan la Telefonía IP.”

La Nota Informativa aporta otros comunicados, en los cuales se hace alusión a la ocupación de la vía por ciudadanos paquistaníes y de Bangla Desh, y a la ocupación a los mismos de material consistente en tarjetas telefónicas y en un papel con un “número secreto”.

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



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Calificación de los escritos presentados por Mundophone, Telequé y ASTEL.

Los escritos presentados por Mundophone, Telequé y ASTEL constituyen denuncias en cuya virtud se pone en conocimiento de la CMT una supuesta restricción de acceso a los números 900 que habría tenido lugar en los terminales de uso público de TESAU y TTP en la segunda quincena del mes de diciembre de 2002.

Los denunciantes solicitan la intervención de la CMT con relación a los hechos expuestos, a fin de que se ordene a TESAU y a TTP el cese de la restricción detectada, adoptando medidas cautelares para el restablecimiento inmediato del acceso restringido.

Asimismo, ASTEL solicita que se proceda a la apertura de un procedimiento sancionador contra TESAU y TTP por el incumplimiento de la Resolución de la CMT de 19 de julio de 2001, referente al acceso desde terminales de uso público de Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Telecomunicaciones Públicas a servicios basados en números cortos y de red inteligente (*expte. OM 2001/4600*).

SEGUNDO.- Competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

El artículo 1.dos.1 de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, establece que *“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, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector”*.

Para el cumplimiento de este objetivo se atribuyen a la CMT una serie de funciones. Entre tales funciones, se encuentra las siguientes:

- La letra l) del artículo 1.dos.2 de la Ley de Liberalización de las Telecomunicaciones, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 84.1 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, establece que corresponde a la CMT el ejercicio de la potestad sancionadora por el



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

incumplimiento de las instrucciones y resoluciones que adopte en el ejercicio de las funciones públicas que se le atribuyen, así como por el incumplimiento de los requerimientos de información.

- Asimismo, el artículo 25 de la Ley General de Telecomunicaciones atribuye a la CMT la competencia para resolver los conflictos producidos por el acceso a las redes públicas de telecomunicaciones, acceso que, de acuerdo con el artículo 24 de esta Ley General de Telecomunicaciones, deben facilitar los operadores dominantes a todos los usuarios y prestadores de servicios de telecomunicaciones que lo soliciten, en unas condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

De acuerdo con estos preceptos, compete a esta Comisión conocer de la cuestión planteada en la denuncia.

TERCERO.- Valoración de las actuaciones practicadas en el período de información previa.

De las actuaciones practicadas en el período de información previa pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- Que en los terminales de uso público ha tenido lugar una restricción que ha afectado a la numeración internacional y a números gratuitos.
- Que esta restricción ha afectado, con un carácter general, a la planta de terminales de uso público que pertenece al Grupo Telefónica, comprendiendo a los terminales de uso público de titularidad de TESAU (ubicados en la vía pública) y a los terminales de uso público de titularidad de TTP (ubicados en recintos privados, así como recintos públicos que no tienen la consideración de vía pública).
- Que la restricción se ha mantenido entre las fechas de 19 de diciembre y 29 de diciembre de 2002. Según TESAU esta restricción se produjo entre las fechas mencionadas con diferente intensidad y, en concreto, en los siguientes términos:
 - El 19 de diciembre se restringió el tráfico a numeración de red inteligente en las cabinas del centro de Barcelona.
 - El 20 de diciembre se restringió el tráfico internacional con destino a Pakistán *“y a otras rutas más habituales”*.
 - El 22 de diciembre se restringe totalmente el servicio internacional para cabinas en las centrales en las que el fraude tenía mayor intensidad.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- El 23 de diciembre se restringe el acceso a los principales servicios gratuitos (“900, 800, etc”) en los terminales de uso público de TESAU y TTP, a excepción del 112.
 - El día 27 de diciembre se levanta la restricción que afectaba a las llamadas internacionales.
 - El 28 de diciembre se levanta la restricción que afectaba a las llamadas gratuitas en los terminales de uso público de titularidad de TESAU.
 - El 29 de diciembre se levanta la restricción que afectaba a las llamadas gratuitas en los terminales de uso público de titularidad de TTP.
- Que TESAU comunicó las restricciones de acceso a numeración gratuita a algunos operadores. En concreto, ha quedado acreditado que la comunicación se produjo a Airtel, quien no obstante no resultaba afectado por la restricción, y a Uni2. La comunicación a Uni2 se efectuó telefónicamente.
 - Que la policía detectó en las cabinas de la vía pública de Barcelona ciertas incidencias relacionadas con las llamadas al extranjero y la utilización de tarjetas prepago que se sirven de numeración gratuita.

CUARTO.- Sobre la tipicidad de la conducta.

ASTEL denuncia que la conducta puesta en conocimiento de la CMT podría constituir una infracción de la Resolución de esta Comisión de 19 de julio de 2001, referente al acceso desde terminales de uso público de Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Telecomunicaciones Públicas a servicios basados en números cortos y de red inteligente (*expte. OM 2001/4600*). La parte dispositiva de esta Resolución de 19 de julio de 2001 establece:

“Único.- Confirmar las medidas cautelares adoptadas mediante Resolución de esta Comisión de 10 de mayo de 2001, en el sentido de que TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA TELECOMUNICACIONES PÚBLICAS deben garantizar el acceso de los usuarios a todos los servicios prestados a través de numeración corta y/o de inteligencia de red desde sus terminales de uso público, en las mismas condiciones en que se ha venido produciendo hasta el mes de abril de 2001 y, por tanto, aun cuando el disfrute de los mencionados servicios requiera de la marcación adicional de tonos o números o cualquier otro requisito que haya estado a disposición del usuario del terminal de uso público hasta la referida fecha.”

Por su parte, la mencionada Resolución de 10 de mayo de 2001, por la que se adoptaron las medidas cautelares mencionadas dispuso:



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

“Primero.- *TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA TELECOMUNICACIONES PÚBLICAS deben garantizar el acceso de los usuarios a todos los servicios prestados a través de numeración corta y/o de inteligencia de red desde sus terminales de uso público, en las mismas condiciones en que se ha venido produciendo hasta el mes de abril de 2001 y, por tanto, aun cuando el disfrute de los mencionados servicios requiera de la marcación adicional de tonos o números o cualquier otro requisito que haya estado a disposición del usuario del terminal de uso público hasta la referida fecha.*

Segundo.- *De acuerdo con lo establecido en el apartado Primero de este resuelve, y con respecto a aquellos terminales de uso público desde los que aún sea posible, a fecha de notificación de las presentes medidas cautelares, el acceso y/o disfrute de los servicios referidos, TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA TELECOMUNICACIONES PÚBLICAS deben llevar a cabo las actuaciones necesarias, sean de acción u omisión, que aseguren la continuidad del acceso y/o disfrute de los mencionados servicios desde los mismos.*

Tercero.- *Del mismo modo, y con respecto a los terminales de uso público que en la fecha de notificación de las presentes medidas cautelares ya se encuentren afectados por la imposibilidad de acceder a todos o algunos de los servicios aludidos, y en el plazo de 5 días hábiles desde la notificación de la presente resolución, TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA TELECOMUNICACIONES PÚBLICAS, deben restablecer la posibilidad de acceso y/o disfrute de tales servicios desde los referidos terminales.”*

Según TESAU, la conducta objeto de la presente Resolución se ha adoptado al objeto de contrarrestar una situación de fraude que se estaba padeciendo y que afectaba al software de las centrales de conmutación asociadas a las cabinas. TESAU manifiesta que la policía *“observó grupos de personal inmigrante... que no empleaban monedas ni tarjetas telefónicas para realizar llamadas desde estas cabinas”* y que *“mediante la llamada a números 900 se conseguía que la Central de Conmutación temporizase y devolviese tono de marcar, permitiendo emitir llamadas internacionales sin coste alguno”*. A tal efecto, este operador dice que procedió a modificar el software de las cabinas *“para evitar que las manipulaciones de colgado/descolgado en las llamadas a los servicios gratuitos con locución pudieran posibilitar una segunda llamada fraudulenta”*.

Ahora bien, lo que ha quedado acreditado en el transcurso de la información previa es la existencia de incidencias relacionadas con los terminales de uso público situados en la vía pública de la ciudad de Barcelona. Tales incidencias, básicamente, consistían en la gran afluencia de ciudadanos extranjeros en las cabinas de la vía pública de ciertas zonas de dicha ciudad.

La información policial revela que los ciudadanos inmigrantes que hacían cola en las cabinas disponían de tarjetas prepago, con las cuales se pueden efectuar llamadas sin necesidad de introducir saldo alguno en las cabinas.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Cuando se utiliza el servicio de tarjetas, el usuario puede marcar un determinado número (ya se trate de un número de cobro revertido automático – número 900- o un número corto asignado por la CMT para la prestación de este tipo de servicios) desde cualquier terminal. En virtud de esta marcación, el usuario accede a una locución que le pide que se identifique; para ello, el usuario debe introducir el número de identificación personal que figura en la tarjeta. Con este número se puede comprobar que el usuario está autorizado para acceder a los servicios, en particular el telefónico, que se le pueden prestar y, además, se controla el gasto que va haciendo del crédito de que dispone (que es el valor por el que adquirió la tarjeta). A partir de ahí, la llamada se presta desde la red del operador que tiene asignado el número marcado (el número asignado para la prestación del servicio de tarjetas), operador con el que el prestador del servicio de tarjetas ha contratado un volumen de tráfico que pone a disposición de los usuarios a través de sus tarjetas.

En particular, estos servicios de tarjetas resultan atractivos para la población extranjera desplazada temporalmente, al objeto de realizar llamadas internacionales. Por medio de las tarjetas, estos usuarios cuentan con un tráfico telefónico a su disposición por un determinado importe prepago, y además, tienen la posibilidad de realizar llamadas desde terminales de uso público si es que se carece de teléfono propio.

Las actuaciones policiales parecen revelar que la población inmigrante presente en las cabinas de Barcelona estaba usando tarjetas telefónicas para efectuar sus llamadas. El escrito del Ayuntamiento de Barcelona señala que “se ha comprobado que [los individuos extranjeros] llevan tarjetas de prepago de diferentes importes”.

Por su parte, la Nota Informativa de la Jefatura Superior de Policía de Barcelona indica lo siguiente: *“Todo ello generó que por parte de este Grupo se realizaran diversas gestiones in situ con las personas que se encontraban utilizando las citadas cabinas, pudiéndose comprobar que la mayoría de ellos marcaban números 900 (gratuitos), los cuales obtenían de diversas tarjetas telefónicas prepago, mayoritariamente de las que utilizan la Telefonía IP”*. En los comunicados policiales adjuntos se señala: *“El comunicante manifiesta que desde el domingo viene observando que las cabinas que hay en Las Ramblas están ocupadas (llamando por Teléfono) por personas de origen pakistaní. Él se ha informado y le han dicho que los citados han activado un núm. secreto para llamar por tlf. al extranjero...”*; *“...A cada uno de los identificados se les ocupan diversas tarjetas telefónicas y un papel en blanco con el siguiente nr. -----”*; *“Que sobre las 23:50 horas del día de la fecha son comisionados por la Sala de 091 a C/Ramblas a la altura del número 20, donde al parecer se encuentran varios individuos Pakistanies, los cuales pueden estar usando*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

claves para hacer llamadas gratuitamente...Que al llamado M.I., se le encuentra en la cazadora un papel con un número de trece dígitos el cual responde al -----”.

Sin embargo, la información aportada por el Ayuntamiento de Barcelona y la Policía Nacional revela también ciertas incidencias o situaciones anormales, las cuales se concretan en dos circunstancias: Por un lado, el hecho de que se estuviera produciendo una utilización masiva de los terminales de uso público (la cual implicaría para TESAU una realización masiva de llamadas a través de su red); por otro lado, la incertidumbre sobre el origen de las tarjetas adquiridas (del que parece que los usuarios de las mismas no quieren dar razón). Así, en el escrito presentado por el Ayuntamiento de Barcelona, se expresa:

“...a mediados del mes de diciembre del año 2002, diferentes equipos observaron una gran afluencia de individuos extranjeros en las cabinas telefónicas situadas en la zona de la Rambla.

(...)

Que al ser requeridos los usuarios por los agentes actuantes cuelgan inmediatamente y se ausentan del lugar.

...que según sus propias manifestaciones, éstas [las tarjetas de prepago] son adquiridas en un local de Telefónica situado en el barrio del Raval y del cual no pueden o no quieren dar su ubicación exacta...”

En esta línea, la Nota Informativa de la Jefatura Superior de Policía de Barcelona manifiesta: “Que sobre mediados de dicho mes [diciembre] se observó la utilización de las citadas cabinas, de forma masiva por ciudadanos extranjeros, llegando incluso la zona centro de Barcelona a la existencia de colas de estos ciudadanos en muchas de ellas...”

No se ha aportado ningún documento que pruebe la existencia de las incidencias aludidas en otras zonas (distintas a la ciudad de Barcelona), o en terminales no situados en la vía pública (como otros recintos públicos o recintos de titularidad privada, los cuales, según las alegaciones de TESAU, también resultaron afectados por la restricción).

No obstante, sí existen ciertos indicios que llevan a concluir que TESAU ha obrado con el propósito de impedir una situación de fraude que este operador consideraba que se estaba produciendo:

- La restricción se inicia al recibir comunicación de la policía sobre incidencias en los terminales de uso público, las cuales implicaban la utilización masiva de los mismos.
- El tráfico con destino a Pakistán, Bangla Desh e India experimenta un importante aumento en la tercera semana del mes de diciembre (en concreto, en fecha coincidente con las incidencias detectadas por la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

policía –los días 18 y 19 de diciembre-), según los cuadros de tráfico aportados por TESAU.

- La restricción se efectúa con un carácter temporal (se habría mantenido hasta instalar un software antifraude).
- Durante el transcurso de la restricción TESAU puso la misma en conocimiento de alguno de los operadores afectados (Uni2) y también de algún otro tercero (Airtel). Asimismo, puso en su conocimiento de las citadas empresas el hecho de que esta restricción iba a tener un carácter temporal (hasta tanto se solucionara la incidencia).
- La restricción también ha afectado a las tarjetas del Grupo Telefónica, según indica TTP (por lo demás, no hay en las denuncias presentadas dato alguno que lleve a creer lo contrario).

De lo anterior ha de concluirse que la medida adoptada no ha tenido por objeto eliminar las condiciones en que, desde los terminales de uso público de TESAU y TTP, se da acceso a la numeración que se utiliza para la prestación de los servicios de tarjetas, puesto que en todo momento se pretendió dar continuidad a tales condiciones, como prueba el hecho de que la restricción se comunicara a los afectados indicando que el servicio sería restablecido al solventar la incidencia –restablecimiento que efectivamente se produjo-. En el mismo sentido, ha de concluirse que la medida adoptada tampoco tenía por objeto implantar soluciones que impidieran la prestación en el futuro de los servicios de tarjetas desde los mencionados terminales de uso público (como las que implican eliminar la marcación adicional de tonos o de números, a las cuales se refiere la Resolución de 19 de julio de 2001, citada por ASTEL).

Por ello, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en la conducta de TESAU y TTP, y a la vista de la Resolución de 19 de julio de 2001 mencionada, ha de concluirse que la conducta objeto del período de información previa no puede considerarse típica con relación a dicha Resolución.

A la misma conclusión se llega con relación a otras Resoluciones adoptadas por la CMT en materia de acceso al servicio de tarjetas desde números 900*, dados los mencionados caracteres que concurren en la conducta desarrollada por TESAU y TTP (realización de una restricción temporal en los terminales de uso público para, presuntamente, solventar una situación de fraude, con aviso de la restricción a operadores alternativos así como de la intención de proceder

* Resolución de 22 de diciembre de 1998, sobre la supresión, por parte de Cabinas Telefónicas, S.A., del acceso a números 900 desde algunos de sus terminales de uso público situados en aeropuertos y estaciones de ferrocarril; Resolución de 1 de febrero de 2001, relativa a las condiciones de prestación de servicios de tarjetas telefónicas, y Resolución de 30 de julio de 2002, por la que se garantiza la continuidad y permanencia de las condiciones de acceso al servicio telefónico disponible al público ofrecidas por Telefónica de España, S.A.U.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

a la reanudación del acceso al servicio al solventar la incidencia). Estas resoluciones tienen por objeto asegurar la continuidad en las condiciones de acceso al servicio de tarjetas desde terminales de uso público, o, en algún caso, asegurar que los números que se utilizan para prestar los servicios de tarjetas se prestan en interconexión.

Por todo lo anterior, en consideración a las exigencias legales y constitucionales vinculadas al principio de tipicidad, se estima que no procede acordar inicio de expediente sancionador, al no coincidir los caracteres de la conducta objeto de este expediente con las definidas en el tipo de las aludidas Resoluciones.

QUINTO.- Sobre la posibilidad o no de restringir el acceso a los servicios de tarjetas desde los terminales de uso público ante una situación de fraude.

La suspensión e interrupción del servicio telefónico se encuentra regulada en la normativa vigente desde la perspectiva de la regulación de las relaciones entre el operador del servicio telefónico y el abonado.

Desde esta perspectiva, el Reglamento de obligaciones de servicio público (aprobado por Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio) se refiere a la suspensión temporal y a la interrupción del servicio telefónico por retraso en el pago del mismo por parte del abonado. Asimismo, el Reglamento contempla la posibilidad de suspender el servicio a solicitud del propio abonado.

Por su parte, la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, relativa a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, regula el aviso que ha de darse a los abonados en los casos en que se suspenda el servicio, y se refiere también a la compensación que ha de darse a los mismos en los casos en que se ha producido una interrupción del servicio, casos entre los que se excluyen los supuestos de fuerza mayor (exclusión que ha de entenderse sin perjuicio de lo dispuesto para el servicio universal, para el que la Orden de 21 de diciembre de 2001 sí contempla, en su apartado cuarto, la compensación por interrupciones del servicio también en los supuestos de fuerza mayor, aunque en una cuantía menor).

Esta normativa no resulta de aplicación con relación a los terminales de uso público de titularidad de TESAÚ y TTP, ya que en estos casos no hay un abonado que haya solicitado la instalación del terminal.

Tampoco existe una normativa que regule específicamente la interrupción o suspensión del servicio en los terminales de uso público.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Se plantea, no obstante, en este expediente la cuestión de si por motivos de fraude, o, en su caso, por motivos que se consideren fuerza mayor, puede TESAU suspender el acceso que presta en los terminales de uso público a la numeración que se utiliza por los prestadores de tarjetas para suministrar a los usuarios sus servicios.

En este sentido, ASTEL ha solicitado a la CMT que se inicien las actuaciones precisas para garantizar que las conductas denunciadas no vuelven a repetirse en el futuro.

Con relación a esta cuestión, visto que la conducta analizada no puede considerarse típica con relación a resoluciones anteriores (en las que no se abordaba esta cuestión), se hace necesario iniciar el correspondiente procedimiento, sobre la base de la competencia que esta Comisión ostenta para resolver conflictos en materia de acceso, como se ha indicado en el apartado segundo de esta Resolución, al objeto de determinar la viabilidad legal de que TESAU pueda suspender el acceso en tales supuestos de fuerza mayor y, en su caso, en qué condiciones podría hacerlo o qué obligaciones habría de cumplir, lo que incluye el análisis de la posibilidad de establecer un procedimiento de autorización previa por parte de esta Comisión.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, esta Comisión

RESUELVE

Único.-Iniciar un procedimiento al objeto de que por los Servicios de esta Comisión se analice la viabilidad legal de que TESAU pueda suspender el acceso a las cabinas telefónicas en determinados supuestos y, en su caso, en qué condiciones podría hacerlo o qué obligaciones habría de cumplir.

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.

Vº. Bº. EL PRESIDENTE,

Carlos Bustelo García del Real.

EL SECRETARIO,

Jaime Velázquez Vioque.