



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**JAIME ALMENAR BELENGUER**, 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 24/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 29 de junio de 2006 se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el cual, en relación con el expediente **RO 2005/1306** se aprueba la siguiente

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DA CONTESTACIÓN A LOS OPERADORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ANTIFRAUDE DE TELECOMUNICACIONES “CAT” EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DE ESTA COMISIÓN PARA LA ERRADICACIÓN DE LAS PRÁCTICAS CONSISTENTES EN EL ENCAMINAMIENTO A INTERNET DE CONEXIONES CON ACCESO RTB A TRAVÉS DE NÚMEROS TELEFÓNICOS INTERNACIONALES.**

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** Con fecha 27 de julio de 2005 se recibió en el Registro de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito de las entidades “AUNA TELECOMUNICACIONES, S.A.U”, “BT IGNITE, S.A.”, “CABLEEUROPA, S.A.U.”, “EUSKALTEL, S.A.”, “UNI2 TELECOMUNICACIONES, S.A.U.” y “TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.”, todas ellas integrantes, en el ámbito de la telefonía fija, de la “COMISIÓN ANTIFRAUDE DE TELECOMUNICACIONES” (CAT) por el que solicitaban que esta Comisión adoptara las medidas necesarias que permitieran a los operadores, en defensa de los intereses de los usuarios, adoptar, a su vez, medidas de erradicación de determinadas prácticas que califican como fraudulentas.

En concreto ponen de manifiesto lo siguiente:



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*“Primero. La CAT ha detectado la proliferación de conexiones para acceder a ciertos servicios prestados a través de Internet mediante llamadas a números internacionales, con lo que se estaría contraviniendo lo dispuesto en la actual normativa y en concreto en la Orden PRE 2410 de 20 de julio, que establece la prestación de este tipo de servicios a través de la numeración 907.*

*Segundo. Las prácticas detectadas se materializan a través de la descarga de programas informáticos, conocidos como “dialers”, en el ordenador de los clientes con acceso RTB a Internet que, sin el conocimiento o consentimiento del usuario, redireccionan la conexión a números internacionales. En algunos casos, estos dialers hacen que el número al que han redirigido la conexión quede almacenado en el ordenador para conexiones futuras.*

*Para evitar la aplicación de la legislación española, generalmente se utilizan dominios o servidores extranjeros.*

*Tercero. Estos hechos provocan significativos perjuicios económicos a los clientes, de los que sólo son conscientes al recibir cargos muy elevados en su factura telefónica por las llamadas internacionales, que niegan haber realizado, trasladando el problema al operador de telecomunicaciones que no es responsable de dicha práctica.*

*Cuarto. Esta situación, que no es específica de España, hace necesaria, en nuestra opinión, una regulación. En este sentido, en varios países las autoridades reguladoras han establecido medidas para limitar el acceso, o cortar, estas numeraciones y destinos, mientras que otros países han adoptado medidas de publicidad masiva de cara a los usuarios para que éstos adopten las medidas preventivas oportunas.*

*Quinto. Ante la gravedad de los hechos, y sin perjuicio de las medidas que cada operador establezca en defensa de los intereses de sus clientes, la CAT entiende que sería necesario que la CMT adoptase medidas pertinentes, con objeto de preservar los intereses de los usuarios y de las operadoras, en concreto estableciendo un procedimiento que permita el corte de aquellas numeraciones que los operadores detecten que incurren en el fraude advertido”.*

**Segundo.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), se acordó abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento.

Por medio de escritos del Secretario, de fecha 21 de septiembre de 2005, se comunicó a cada una de las entidades solicitantes la apertura de dicho período de información previa.

En el mismo escrito se requirió a cada una de las solicitantes la remisión de la siguiente información:



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- a) *“Información detallada de la mecánica en la que se producen las prácticas denunciadas.*
- b) *Información detallada de los números telefónicos internacionales involucrados.*
- c) *Información detallada relativa a los operadores nacionales o extranjeros involucrados o afectados por el presunto fraude.*
- d) *Propuesta de procedimiento para el posible corte de la numeración que proponen los solicitantes.*
- e) *Cualquier otra información que estimen conveniente para el mejor esclarecimiento de los hechos denunciados y para delimitar la competencia de esta Comisión para adoptar las medidas solicitadas”.*

**Tercero.-** Todas las entidades interesadas presentaron escritos mediante los que daban contestación a los requerimientos de información a los que se refiere el antecedente de hecho anterior. Las respuestas a las cuestiones formuladas por esta Comisión, que son prácticamente idénticas, son las siguientes<sup>1</sup>:

***“A. Información detallada de la mecánica en la que se producen las prácticas denunciadas.***

*Un dialer o marcador, es un programa que se utiliza para redirigir las conexiones en la navegación por Internet, generalmente en sitios Web que animan a los usuarios a descargar software o programas para visualizar ciertos contenidos no gratuitos.*

*Si bien estos programas técnicos pueden ser legítimos, a veces no se informa al usuario de este proceso de forma suficientemente clara, lo que hace que se puedan producir casos de indefensión del internauta, que solo percibe los cambios en su conexión cuando recibe la factura telefónica.*

*Los dialers utilizados de forma maliciosa tienen por objetivo terminar la conexión telefónica que se está utilizando en ese momento (la que permite el acceso a Internet, mediante la marcación de un determinado número de teléfono facilitado por el ISP al cliente) y establecer otra marcando un número de teléfono diferente, habitualmente de tarificación especial y de monto considerablemente más elevado; en el caso denunciado se marcan numeraciones internacionales y se establecen por tanto llamadas de ese tipo.*

*Evidentemente, este tipo de actuaciones suponen un notable aumento del importe de la factura telefónica del usuario afectado, habida cuenta de que la tarificación de las llamadas internacionales es mucho mas elevada que la que correspondería a la conexión a Internet en banda estrecha.*

---

<sup>1</sup> Por todas, se transcribe la respuesta aportada por AUNA TELECOMUNICACIONES.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*Los dialers mencionados afectan únicamente a los usuarios que acceden a Internet mediante RTB (Red Telefónica Básica) o RDSI (Red Digital de Servicios Integrados). Sin embargo, sí podría afectar a usuarios de Banda Ancha (cable o ADSL), que tengan un módem convencional de respaldo.*

*A continuación se relacionan las principales características que hemos encontrado en los dialers maliciosos, si bien no tienen por qué darse todas simultáneamente en un mismo dialer:*

- *Se aprovechan de la desinformación y falta de conocimiento de los usuarios.*
- *Aprovechan las vulnerabilidades del navegador para instalarse en el sistema, a veces sin intervención del usuario y otras solicitando su aceptación por medio de información engañosa.*
- *Intentan cambiar la conexión a Internet sin previo aviso, realizando marcaciones de manera inadvertida para el usuario, sin brindar avisos visuales o sonoros.*
- *En ocasiones suelen crear un acceso directo (generalmente en el escritorio) para acceder al servicio, lo que se traduce en nuevos intentos de marcación.*
- *No suelen permitir ser desinstalados fácilmente o requieren de programas específicos para hacerlo.*
- *Las páginas de donde son descargados no ofrecen términos y condiciones de uso claros o los ubican en lugares poco visibles, empleando otros idiomas, letra de tamaño muy reducido o colores que no facilitan su lectura.*
- *Suelen incluir varias numeraciones internacionales de destino, que van probando automáticamente hasta conseguir completar la llamada.*
- *Saturan al usuario, indicándole reiteradamente que es preciso hacer clic en “SI” o “ACEPTAR” en determinada ventana emergente (pop up), como requisito para tener acceso a cierto contenido o para cargar el visor de contenidos que, dicho en otras palabras, es el mismo programa dialer.*
- *No informan al usuario de que se van a instalar programas en el disco duro y que éstos van a hacer modificaciones en el sistema, generalmente la creación de nuevos accesos a Internet, omitiendo los que el usuario emplea habitualmente.*
- *No suelen informar de los costos de conexión asociados, ni previa ni posteriormente a su instalación.*
- *Lo habitual es el empleo de estos dialers para el acceso a contenidos para adultos y otros que suelen estar regulados en la legislación española como Servicios de Tarificación Adicional, sujetos por tanto a las condiciones establecidas en el Código de Conducta aplicable así como a las Ordenes Ministeriales y al Plan Nacional de Numeración (PNN).*



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### **B. Información detallada de los números telefónicos internacionales involucrados.**

(se remite a un disquete anexo)

### **C. Información detallada relativa a los operadores nacionales o extranjeros involucrados o afectados por el presunto fraude.**

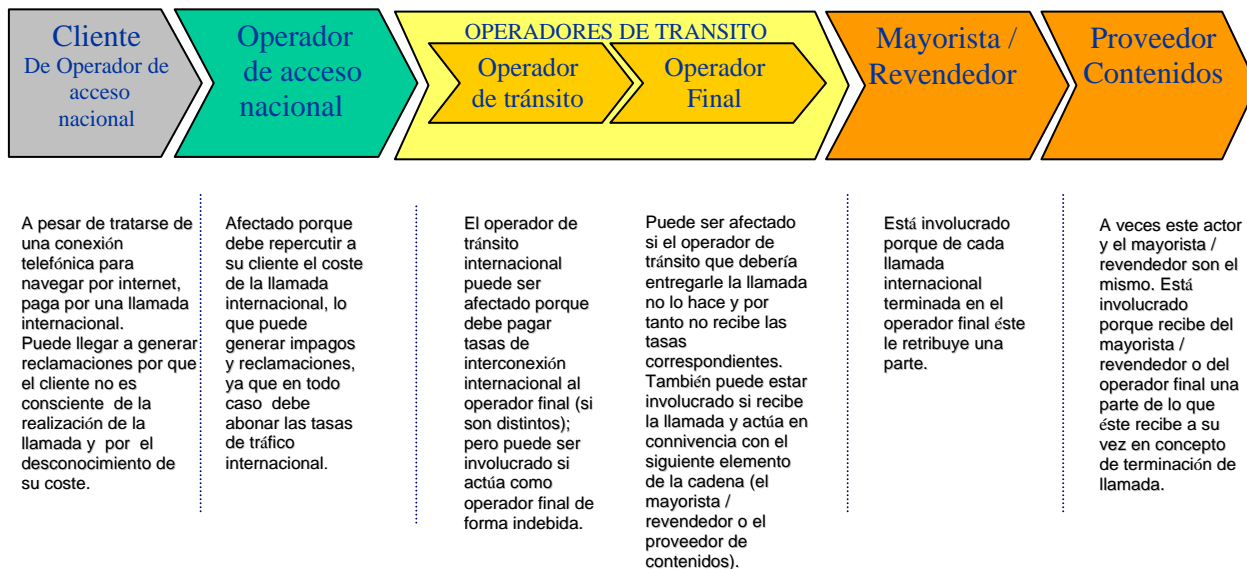
Todas las operadoras de acceso, nacionales o internacionales, en sus respectivos países, son susceptibles de estar afectadas por este tipo de fraude.

Involucrados o afectadas están todas las operadoras carrier internacionales u operadores finales donde acaban las llamadas.

Los tipos de llamada internacional detectados en este fraude son:

- Numeraciones con códigos geográficos de países con altos costes de terminación de llamada.
- Numeraciones de operadores móviles.
- Numeraciones de servicios mundiales de satélites.

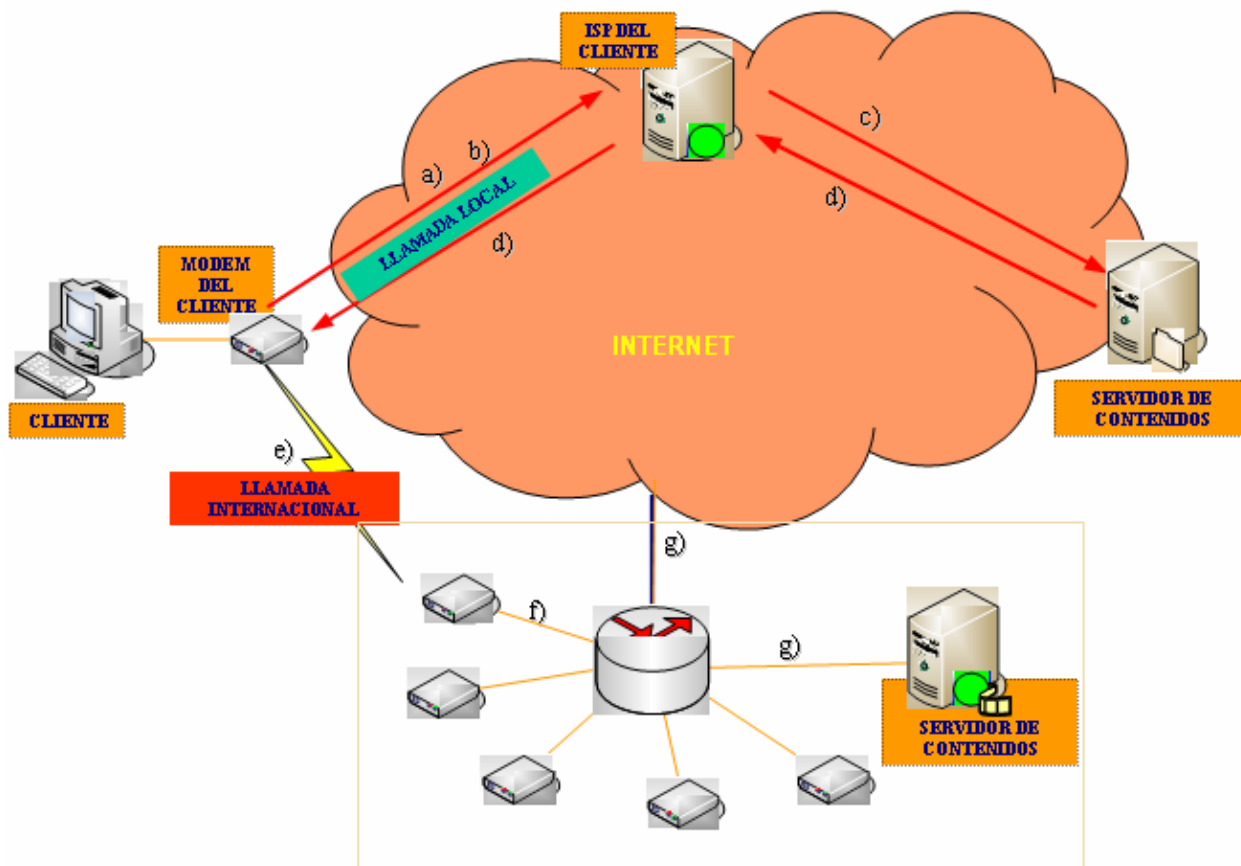
Para entender el mecanismo y flujo económico de las llamadas provocadas por los dialers, se detalla a continuación el papel de los diferentes actores que intervienen en el proceso:



### DIAGRAMA SECUENCIAL DE LA DESCARGA Y EFECTO DEL DIALER



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



### EXPLICACIÓN:

El mecanismo es el siguiente:

- La página web descarga e instala en el ordenador del usuario un programa (dialer) sin el consentimiento del cliente o bien, engañando al cliente para que otorgue tal consentimiento.
- El cliente se conecta a internet por medio de su ISP, para lo cual tiene configurado su ordenador para que realice una llamada al número de teléfono que éste le ha facilitado, y cuyo coste es bajo (o bien el cliente tiene contratada una tarifa plana para este servicio).
- Una vez establecida la conexión telefónica, el usuario se identifica en su ISP (usuario y contraseña) y empieza a navegar.
- Al alcanzar determinada página se le ofrece la posibilidad de poner a su alcance ciertos contenidos.
- La página web descarga e instala en el ordenador del usuario un programa (dialer).
- Este programa interrumpe la conexión telefónica que está establecida con el ISP del usuario y realiza otra a un número de otro país (se trata, por tanto, de una llamada internacional); este número está programado en el interior del dialer (incluso puede contener diversos números por si no es posible la conexión con alguno de ellos).





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- g. Hay dialers con mayor o menor grado de sofisticación, lo que implica que pueden contener varios números para disminuir la probabilidad de fallos de establecimiento de llamadas, pueden ser “silenciosos” de forma que el usuario no percibe la ruptura de la conexión inicial y el establecimiento de la nueva, etc.
- h. Finalmente la llamada queda establecida con un módem de otro país. Este módem se conecta con un servidor.
- i. A partir de aquí hay dos posibilidades; el servidor al que se conecta el módem es el que facilita los contenidos o bien el servidor actúa como ISP y se conecta (vía Internet, con protocolo IP) a otro servidor que es el que facilita los contenidos (en cuyo caso este servidor puede incluso estar en otro país distinto al que se encaminó la llamada desde el ordenador del cliente). En ambos casos el servidor de contenidos puede ser o no el que envió el dialer al usuario.

### D. Propuesta de procedimiento para el posible corte de la numeración que proponen los solicitantes.

Cada operador entre sus clientes realizará las verificaciones siguientes:

1. Detección de llamadas internacionales efectuadas por red telefónica básica por banda estrecha con un comportamiento no habitual de los clientes y comprobación de que el número de destino (nº B) corresponde a una conexión de módem distante.
2. Una vez verificado el fraude, se procederá al corte de dicho número desde la salida del operador de red.
3. Mensualmente el operador informará a la CMT del corte de numeraciones internacionales fraudulentas.





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**E. Cualquier otra información que estimen conveniente para el mejor esclarecimiento de los hechos denunciados y para delimitar la competencia de esta Comisión para adoptar las medidas solicitadas.**

- e.1. El operador declara como principal objetivo de las medidas solicitadas la legítima protección de los usuarios finales mediante una labor preventiva eficaz sin perjuicio de cualesquiera otras que pudieran adoptarse.
- e.2. El operador desea destacar el carácter excepcional del corte de numeración internacional así como manifestar expresamente su interés por que la numeración restringida sea la menor posible.
- e.3. El operador, al objeto de ofrecer a dicha Comisión, una visión más completa de la problemática, desea presentar el Informe de Prensa que se adjunta en el Anexo A.
- e.4. Con el mismo objeto, el operador desea presentar a dicha Comisión, el siguiente ejemplo / resumen (dejar lo que proceda) de casos reales entre sus usuarios:

**Ejemplo Dialer Fraudulento Cliente Residencial: 987.xx.xx.xx**

	Numero Llamadas No deseada Islas Pacífico	Destinos	Duración (minutos)	Importe Real Detectado (€)
Junio '04	0 92	Destinos pacifico Resto llamadas	0 302,52	0 44,72
Agosto '04	0 174	Destinos pacifico Resto llamadas	0 398,05	0 61,78
Octubre '04	25 81	Vanuatu Resto llamadas	655,57 251,13	1.579,90 37,25

- e.5. El operador desea manifestar la relación causa-efecto detectada entre la restricción de los servicios de tarificación adicional mediante sistemas de datos en el rango 907 y su regulación mediante opt-in y la aparición de los destinos internacionales en los dialers maliciosos.
- e.6. El operador desea destacar dos características de la prestación de estos servicios mediante numeración internacional sin el consentimiento del cliente:





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- *elude la regulación establecida para los rangos autorizados para la prestación de servicios de tarificación adicional.*
- *favorece al prestador del servicio al impedir que se le repercutan los impagos generados.*

*La concurrencia de estos dos factores supone la privación de los mecanismos establecidos en la regulación para la protección de los consumidores y usuarios, al tiempo que un incentivo para que prestadores maliciosos se vean incentivados a obtener tráfico mediante cualquier tipo de práctica.*

*A ello se debe añadir el hecho de que el Cliente, frente a esta situación, carece de protección incluso a posteriori pues se convierte en una “prueba imposible” para él poder probar que no ha prestado su consentimiento o que ha sido un consentimiento viciado, frente a la fácil demostración de la existencia de la llamada.*

- e.7. *El operador considera que la realización de esta práctica fraudulenta ocasiona un doble efecto que compromete las distintas ofertas de los operadores: ocasiona graves perjuicios para los consumidores y usuarios finales que repercuten automáticamente en su operador nacional de acceso en forma de impagos y reduce el mercado nacional de telecomunicaciones para prestación de servicios de tarificación adicional con las garantías necesarias mediante una competencia extranjera desleal o fraudulenta*
- e.8. *El operador solicita a dicha Comisión su intercesión ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y ante el Gobierno, para la realización de una campaña informativa que permita la correcta identificación del problema por los consumidores y usuarios finales, su sensibilización frente a esta problemática, la identificación de los defraudadores y la delimitación de las responsabilidades que de dichas prácticas pudieran derivarse, así como cualesquiera otra medida de carácter preventivo o reactivo encaminada a la erradicación de esta práctica fraudulenta”.*

Por lo que se refiere a la pregunta “b” información detallada de los números telefónicos internacionales involucrados, cada operador ha mandado listados diferentes, en razón de sus propios datos y experiencias, no obstante todos coinciden en que se trata de determinados destinos, la mayoría situados en paraísos fiscales, aunque también existen algunos casos de estados integrantes del Espacio Económico Europeo e incluso de la Unión Europea y de Organizaciones de Satélites. A continuación se relacionan algunos de estos destinos:

Diego García, Isla Niue, Islas Salomón, Vanuatu, Corea del Norte, Emiratos Arabes Unidos, Islas Cook, Tuvalu, Tokelau, Sao Tome and Príncipe, Norfolk Islas, Wallis and Futuna, Zaire, Somalia, Samoa Occidental, San Marino, Nueva Zelanda, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Fiyi, Países Bajos Móviles, Estonia, Letonia, Suiza Móviles, Finlandia Móviles, Austria, Reino Unido, Francia, Rumania, INMARSAT MINI M M4 VOZ SNAC, Territorios Exteriores de Australia, Timor Oriental.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**Cuarto.-** Una vez finalizado el período de información previa y comprobada la conveniencia de iniciar el procedimiento administrativo para resolver sobre la solicitud de intervención, éste quedó iniciado con fecha 23 de febrero del año en curso. El acto de iniciación fue convenientemente notificado a las entidades interesadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 y 42 de la LRJPAC.

Asimismo, a los efectos previstos en el artículo 84 de la LRJPAC, mediante el mismo escrito se notificó a los interesados que el procedimiento se había instruido con el resultado con costaba en el informe de los Servicios de esta Comisión que se adjuntaba.

En el citado informe se concluía lo siguiente:

*“En virtud de las consideraciones expuestas, los Servicios de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, consideran que la cuestión planteada se podría resolver de la siguiente forma:*

**Primero.-** Autorizar a las entidades “AUNA TELECOMUNICACIONES, S.A.U”, “BT IGNITE, S.A.”, “CABLEEUROPA, S.A.U.”, “EUSKALTEL, S.A.”, “UNI2 TELECOMUNICACIONES, S.A.U.” y “TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.” para que detengan en origen las llamadas realizadas desde las líneas telefónicas de sus abonados con destino a números telefónicos internacionales cuando, a través del procedimiento que se describe a continuación, se detecte que se han materializado a través de la descarga de programas informáticos, conocidos como “dialers”, en el ordenador de los clientes con acceso a Internet a través de la Red Telefónica Básica o Red Digital de Servicios Integrados o a los usuarios de Banda Ancha (cable o ADSL) que tengan un módem convencional de respaldo que, sin el conocimiento o consentimiento del usuario, redireccionan la conexión a números internacionales.

*El procedimiento que deberán utilizar los operadores es el siguiente:*

- a) Cada operador entre sus clientes realizara la detección de aquellas llamadas internacionales efectuadas por red telefónica básica por banda estrecha con un comportamiento no habitual de los clientes y comprobará si el número de destino corresponde a una conexión de módem distante.*
- b) Una vez verificado el fraude, el operador procederá a la detención de todas las llamadas dirigidas a dicho número desde la salida del operador de red. La detención deberá ser notificada, de forma fehaciente y en un plazo máximo de cinco días hábiles desde su inicio, a cada uno de los usuarios afectados, con la indicación expresa de su derecho a reestablecer el servicio si lo estiman conveniente.*
- c) Mensualmente el operador informará a esta Comisión y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de la detención en origen de las llamadas dirigidas a los números internacionales afectados.*



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**Segundo.-** Los operadores deberán realizar campañas informativas dirigidas a sus clientes en las que se mantenga informados a los usuarios sobre la forma de identificar los posibles “ataques” de los programas maliciosos, así como la forma de evitarlos y las medidas de protección que pueden ser utilizadas por ellos mismos, como las descargas gratuitas de programas anti-dialers de tipo “Antispyware” (Microsoft Antispyware, Spybot, entre otros).

La primera campaña informativa deberá efectuarse en el plazo máximo de un mes desde la notificación de la presente Resolución y deberá ser notificada a esta Comisión dentro del plazo de quince días siguientes a la finalización del citado plazo de un mes.

Sin perjuicio de las campañas informativas, los operadores deberán, en el momento de la contratación, entregar la misma información a los clientes que contraten con ellos por primera vez accesos a Internet mediante la Red Telefónica Básica o Red Digital de Servicios Integrados o a los usuarios de Banda Ancha (cable o ADSL) que tengan un módem convencional de respaldo. La citada información deberá entregarse anexa al contrato de abono al servicio.

**Tercero.-** Dar traslado de lo actuado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a para que, si lo estima oportuno, acceda a la solicitud de los operadores de realizar una campaña informativa que permita la correcta identificación del problema por los consumidores y usuarios finales y su sensibilización frente a esta problemática”.

**Quinto.-** Las entidades interesadas han presentado escritos de alegaciones al informe de los Servicios, todos ellos de contenido idéntico. En los citados escritos se expone básicamente lo siguiente:

- Que consideran que la notificación a los usuarios afectados de su derecho a solicitar el reestablecimiento del servicio puede dejar sin efecto la medida propuesta y evitar el fin que se persigue, que no es otro que el de la protección de los usuarios finales, puesto que la solicitud tiene como único argumento la protección de los clientes, ya que de otro modo el operador de acceso no tendría interés en restringir a sus abonados la realización de llamadas, puesto que, al fin y al cabo se trata de una medida que supone una disminución de los ingresos que el operador percibe. Por ello consideran desproporcionado hacer primar el derecho de un determinado usuario a acceder a un servicio fraudulento, que a mayor abundamiento debería prestarse a través de numeración 907 y que incumple las garantías para los usuarios que establece la normativa, frente a la protección de los derechos del resto de usuarios que quedan vulnerables a los posibles ataques de los dialers maliciosos. Exigir la detención en origen de la llamada para determinados usuarios es una obligación de contenido imposible que el operador no puede ni tiene el deber jurídico de asumir.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Por lo que se refiere a la obligación que se trata de imponer a los operadores para que realicen campañas informativas dirigidas a sus clientes, alegan: i) que tal función no corresponde a los operadores sino a la Administración ya que se encuadraría dentro de la general de salvaguarda de las normas sectoriales que afectan al interés público, dentro del que se incluyen los derechos de los consumidores y usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas; ii) que esta obligación resulta desproporcionada teniendo en cuenta que ni siquiera la SETSI ha estimado oportuno realizar una campaña similar; iii) que serían mucho más apropiadas campañas coordinadas y conjuntas realizadas entre los operadores de acceso, la Administración y el resto de los agentes que intervienen, subvencionadas con criterios proporcionales a determinar. Sin que ello obste para que los operadores realicen las campañas que estimen convenientes sin que conlleve una obligación impuesta en los términos expresados en el informe de los servicios. En todo caso, subsidiariamente, solicitan que se establezca un plazo mayor que el de un mes propuesto para que los operadores realicen la primera campaña informativa.

**Sexto.-** Con fechas 9 y 12 de mayo del 2006 y 8 de julio de 2006, se han recibido escritos complementarios de varios operadores interesados en los que, por una parte, amplían sus explicaciones sobre la imposibilidad material de establecer procedimientos de detención que incluya la posibilidad de restablecimiento del servicio a un usuario a petición propia y, por otra, aportan información de utilidad con respecto a la actividad internacional en curso en relación con el uso fraudulento de numeración.

Con respecto a la primera cuestión, los operadores ofrecen explicaciones pormenorizadas sobre la desproporción que suponen los medios técnicos y económicos que habría que poner en liza para cumplir con esta obligación en contraposición con el bien jurídico que se pretende proteger (el derecho de usuario a llamar al número cortado aun conociendo los motivos del corte).

Por lo que se refiere a la actividad internacional manifiestan que el borrador de la Recomendación E.156, a la que se hace referencia en el informe de los servicios, constará además, una vez aprobada, de una “*Best Practice Guide on Countering Misuse*”, como Anexo 1. En este Anexo se realizan diferentes consideraciones en relación con la restricción selectiva de llamadas por los operadores de red en caso de numeraciones fraudulentas pero, en ningún caso, se plantea la posibilidad de garantizar el acceso a numeraciones fraudulentas por los usuarios si estos así lo solicitan, partiendo del supuesto de partida de la extrema dificultad que ya supone la restricción genérica de llamadas a numeraciones individuales o en pequeños rangos dispersos en planes de numeración nacionales.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A los anteriores hechos les son de aplicación los siguientes,

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### **Primero.- Habilitación competencial para resolver sobre la solicitud de intervención**

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), en su artículo 48.2, dispone que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos. Para ello ejercerá las funciones atribuidas en el punto 3º del mismo artículo.

Por otra parte, esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), texto legal al que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, se sujeta el ejercicio de las funciones públicas que la Comisión tiene encomendadas.

#### **Segundo.- Análisis comparativo a nivel internacional.**

Como bien reconocen los solicitantes de intervención, el problema planteado no se limita al ámbito de España sino que es un problema concurrente en el resto de los Estados de nuestro entorno e incluso a nivel global. En vista de lo anterior, los Servicios de esta Comisión han realizado un análisis de las experiencias habidas en otros Estados y Organizaciones Internacionales con competencias en la materia cuyo resultado es el que sigue.

En general, y en los países del entorno del Grupo de Reguladores Independientes (IRG), no existe una regulación específica contra la proliferación de este tipo de fraudes (como mucho, sí existiría en algunos casos en relación con el uso indebido de los números de tarificación adicional). Por otra parte, tampoco se ha puesto en práctica en los países que integran el Grupo el bloqueo obligatorio y por defecto de determinados números internacionales “sospechosos”, si bien en algún caso (Alemania, Dinamarca),



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

los operadores tienen la posibilidad de establecer dicho bloqueo de forma voluntaria.

El regulador irlandés (ComReg) ha seguido con particular interés el fenómeno de las conexiones a Internet mediante llamadas a números internacionales a través de las quejas de consumidores. A este respecto ha adoptado medidas tendentes a controlar que los operadores informen a los consumidores de la existencia de programas informáticos "*anti-dialler*" y que procedan, cuando así lo requieran las circunstancias, a bloquear determinados números internacionales.

Además, ComReg parece estar presionando a los operadores para que reembolsen a los consumidores las cantidades indebidamente facturadas a los mismos, al menos la primera vez, ya que entiende que posteriormente los consumidores deben conocer los medios existentes para no volver a ser objeto de este tipo de fraude.

Por otra parte, hay que destacar que ComReg había adoptado una Decisión en septiembre de 2004<sup>2</sup>, en la que establecía medidas excepcionales para atajar el fraude de los programas automarcadores en Irlanda, en concreto prohibiendo la compleción de llamadas directas a ciertos destinos internacionales, a menos que el usuario solicitase expresamente su activación, y siempre que fuesen números concretos y que no estuviesen en la lista de servicios bloqueados. En una Decisión posterior de noviembre de 2004<sup>3</sup>, ComReg levantó las medidas excepcionales aplicadas, debido a la colaboración eficaz entre los proveedores de servicios y los operadores.

De un análisis comparativo de los países afectados por el bloqueo de la Decisión 04/99 de ComReg y de los países involucrados en el presunto fraude denunciado por el CAT se deduce lo siguiente:

- Coinciden los siguientes diez (10) países: Norfolk Island, Santo Tomé y Príncipe, islas Cook, Tokelau, Diego García, Wallis y Futuna, Nauru, Tuvalu, Kiritabi y las islas Solomon
- Los tres (3) países que reflejaba la Decisión del regulador irlandés y que no aparecen en las listas de los operadores españoles, son: Comores, Mauricio y Polinesia francesa
- Los diecinueve (19) países que aportan las listas de los operadores españoles, no coincidentes con los señalados en la Decisión de ComReg son: Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Thuraya, Antártica, Somalia, Vanuatu, Islas Malvinas, Niue, Islas Fidji,

---

<sup>2</sup> 04/99

<sup>3</sup> 04/117





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Western Samoa, Timor Oriental, EEUU y Canadá, Austria, Alemania, Estonia, Finlandia, Letonia, Países Bajos y Reino Unido.

Es de destacar, por último, la novedad consistente en la aparición de este tipo de fraude con numeración de países de la Unión Europea así como la proliferación de nuevos países con presuntos números fraudulentos con respecto a la lista facilitada por el regulador irlandés.

El ECC (Comité de Comunicaciones Electrónicas) de la CEPT (Conferencia Europea de Administraciones del sector Postal y de Telecomunicaciones), a través del WG NNA (Grupo de Trabajo de Numeración), ha propuesto recientemente la adopción de una Recomendación para la protección de los consumidores en caso de uso indebido de los recursos de numeración internacional. La mencionada Recomendación, que ha sido sometida a consulta pública entre los días 7 de noviembre de 2005 y el 9 de enero de 2006, tiene por objetivo complementar las medidas adoptadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que según el mencionado grupo de trabajo, han demostrado no ser suficientemente eficaces.

El proyecto de Recomendación establece una lista global de números internacionales “sospechosos” que puede ser utilizada en el ámbito nacional para crear la correspondiente *lista negra*, siendo las medidas a adoptar contra las prácticas fraudulentas (bloqueo de llamadas, control de las medidas establecidas por los operadores, etc.) competencia exclusivamente nacional<sup>4</sup>.

Por otra parte, el proyecto prevé un sistema de alerta temprana contra el uso indebido de los recursos de numeración internacional conformado por los diferentes puntos nacionales de contacto.

Entre las medidas que propone el proyecto de Recomendación de la ECC para proteger a los consumidores en caso de uso indebido de numeración internacional destacan las siguientes:

- Suspensión del acceso directo al número internacional “sospechoso”.
- Bloqueo de llamadas a números internacionales a petición del consumidor (a través de una cláusula contractual tipo *opt-in*).
- Bloqueo por defecto de llamadas a números internacionales, con la posibilidad de que el consumidor pueda solicitar la apertura del acceso (a través de una cláusula contractual tipo *opt-out*).
- Bloqueo por defecto de llamadas a números internacionales accesibles a través de determinados mecanismos (código PIN, etc.).

<sup>4</sup> En cumplimiento del artículo 35 de la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que dispone que cada Estado miembro se reserva el derecho de suspender los servicios internacionales de telecomunicaciones, debiendo notificarlo inmediatamente a los otros Estados miembros a través de la Secretaría General.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Suspensión de facturación por las llamadas realizadas por el llamante a este tipo de numeración, y suspensión de los pagos a satisfacer por el operador de acceso nacional por la terminación de llamadas en el operador final.
- Establecimiento de un registro de marcadores en Internet.
- Acceso eficaz de los consumidores a información sobre los programas informáticos *anti-dialler*.
- Mayor transparencia tarifaria.
- Establecimiento de un sistema de resolución de conflictos para las quejas de consumidores en este ámbito.

La propia UIT, a través del Grupo de Trabajo 2, está analizando esta misma problemática, que supone un uso indebido de la numeración internacional E.164. Pese a no participar en estas reuniones de la UIT, y por tanto no tener acceso a los documentos internos del Grupo de Trabajo, hemos podido acceder a un resumen de lo que se está haciendo ([http://www.nanc-chair.org/docs/nowg/Jan06 ITU\\_SG2\\_Report.ppt](http://www.nanc-chair.org/docs/nowg/Jan06%20ITU_SG2_Report.ppt)), en donde se señala lo siguiente en relación con el uso indebido de los números E.164:

- *“Numbering resources are allocated, structured and their use defined by a series of ITU-T Recommendations.*
- *Recommendations and guidelines for international telecommunication numbering, naming, addressing and identification resources should be known, recognized and applied by all and used to build and maintain confidence of all in the related services.*
- *However in some cases the use of numbers allocated by the ITU may not be in accordance with those Recommendations.*  
*For example, SG2 has been made aware that such resources are being used in rogue software that accesses the Internet via international numbers without the full knowledge of customers (so-called web dialers). As a consequence, dissatisfaction amongst Sector Members’ customers has increased and complaints have been sent to both operators and regulators.*
- *Member States and Sector Members are being asked to notify the ITU of potential misuse of numbering resources so that appropriate action can be taken”.*

También se señala que la UIT está trabajando en la elaboración de la Recomendación E.156 “*Procedures to determine ITU action on reported misuse of E.164 number resources (E.misuse)*”, sobre esta misma cuestión.

Además del documento anterior, entre las actuaciones practicadas en el presente período de información previa se encuentran los siguientes documentos cuya consulta pudiera resultar de interés:



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- a. Proyecto de Recomendación del ECC (05) 09 sobre protección de los consumidores en caso de uso indebido de los recursos internacionales de numeración E.164.
- b. Decisión de ComReg 04/99, de 20 de septiembre de 2004.
- c. Decisión de ComReg 04/117, de 30 de noviembre de 2004.

### **Tercero.- Sobre la conveniencia de adoptar las medidas necesarias para evitar la concurrencia de las actividades objeto de la denuncia.**

#### **3.1 En el ámbito de la interconexión.**

El artículo 3 de la LGTel establece, como uno de sus objetivos y principios informadores, la defensa de los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección precio y calidad, y la salvaguarda, en la prestación de éstos, de la vigencia de los imperativos constitucionales. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los prestadores de los servicios.

El artículo 11.2 de la LGTel, establece que los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad.

Es la propia Ley la que define en su anexo la interconexión como “*la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por un mismo operador o por otro distinto, de manera que los usuarios de un operador puedan comunicarse con los usuarios del mismo operador o de otro distinto, o acceder a los servicios prestados por otro operador (...)*”. Es, por tanto, conseguir la interoperabilidad, que se identifica como la posibilidad y el derecho de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas a acceder a los servicios (interoperables) ofertados por los diferentes operadores, una de las dos principales razones de ser de toda la regulación de la interconexión<sup>5</sup>.

El apartado 4 del citado artículo 11 de la Ley, prevé la posibilidad de intervención de esta Comisión en las relaciones entre operadores con el objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación de acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley.

A esta finalidad se ordenan, en consecuencia, tanto las obligaciones de los operadores obligados a interconectarse como las competencias de intervención de los Organismos Reguladores para los casos en que, o bien la interconexión

<sup>5</sup> La otra es la garantía de la prestación del servicio.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

no es posible por falta de acuerdo, o bien existiendo formalmente la interconexión, ésta no permite o garantiza la interoperabilidad o, aún garantizándola, de ella se desprenden efectos contrarios a los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley como puede ser el caso que estamos analizando.

A tal efecto, el artículo 23.1 del Reglamento sobre Mercados de Comunicaciones Electrónicas, Acceso a las Redes y Numeración, aprobado por Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante Reglamento de Mercados), prevé que esta Comisión, en el ámbito de sus competencias, fomentará y, en su caso, garantizará la adecuación del acceso e interconexión y la interoperabilidad de los servicios, para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley.

Por ello, esta Comisión puede adoptar, en el ámbito de sus competencias en materia de interconexión, las medidas necesarias para garantizar que la interoperabilidad de un servicio alcanzada por medio de la utilización de los servicios de interconexión que se prestan entre sí los operadores, no impida o dificulte la consecución de uno de los principales objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel, como es el de la defensa de los intereses de los usuarios en general, y, en particular, su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de **elección, precio y calidad**.

No existen, desde el punto de vista de las capacidades de las redes de los operadores, barreras técnicas que pudieran dificultar o impedir la detención selectiva de llamadas internacionales. En todo caso, la cuestión se reduciría al mayor o menor coste que pudiera suponer para los mismos la habilitación de mecanismos para este filtrado selectivo por número individual, lo que consideramos irrelevante por cuanto que se trata de una medida solicitada por los propios operadores.

Desde el punto de vista de la interconexión, caso de verse afectados más de un operador (como sucedería, por ejemplo, en el caso de selección de operador) bastaría con tratar el tráfico dirigido a numeraciones que formaran parte de la lista negra como llamadas no completadas, y por tanto sin derecho a generar facturación alguna.

### 3.2 En el ámbito de la numeración telefónica.

La LGTel, en su Anexo II define el servicio telefónico disponible al público como aquél que “(...) se presta a través o de uno o más números de un plan nacional o internacional de numeración telefónica, para efectuar y recibir llamadas nacionales o internacionales (...)”. Por otra parte, dentro de los principios generales aplicables al régimen legal de numeración, el apartado 6 del artículo 16 de la LGTel



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

establece que los operadores que exploten redes públicas telefónicas o presten servicios telefónicos disponibles al público deberán cursar las llamadas que se efectúen a los rangos de numeración telefónica nacional, al espacio europeo de numeración telefónica y a otros rangos de numeración internacional, en los términos que se especifiquen en los planes nacionales de numeración o en sus disposiciones de desarrollo. En cuanto a las llamadas que se efectúen a rangos de numeración nacional, el artículo 31.1 del Reglamento de Mercados establece que serán cursadas por los operadores en los términos que se especifiquen en el Plan nacional de numeración o en sus disposiciones de desarrollo, respetando, en particular, la posible indicación sobre precios y contenidos que esté incluida en los números o, en su caso, en los nombre correspondientes. En lo que se refiere a la utilización de los recursos de numeración para llamadas de ámbito internacional, el artículo 31.2 del Reglamento de Mercados prevé que cuando la Unión Internacional de Telecomunicaciones adjudique indicativos de país que intervengan en las comunicaciones telefónicas, éstos serán habilitados en todas las redes telefónicas públicas que cursen tráfico internacional, salvo que lo desaconsejen razones de interés nacional, siendo el Ministerio quien tiene la competencia para establecer los términos en los que se deberá dar cumplimiento a tal previsión.

También en este caso, propiciar la interoperabilidad del servicio (el derecho de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas a acceder a los servicios interoperables ofertados por los diferentes operadores) es una de las razones de ser de la regulación de la numeración telefónica (nacional e internacional).

Por tanto, al igual que en el caso anterior, esta Comisión, en el ámbito de sus competencias en materia de numeración telefónica deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que la interoperabilidad de un servicio alcanzada por medio de la utilización de los recursos de numeración telefónica, impida la consecución de uno de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel, como es el de la defensa de los intereses de los usuarios en general, y, en particular, su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad.

### **3.3 En el ámbito de las condiciones que deben cumplir los operadores para la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas**

El artículo 8.1 de la LGTel, prevé que la explotación de redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas se sujetarán a las condiciones previstas en esta ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluirán las de salvaguarda de los derechos de los usuarios finales. Entre estos derechos se encuentra, como ya hemos visto, el de acceder a los servicios en



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

condiciones adecuadas de elección, precio y calidad. Por otra parte, el artículo 38.2 de la Ley incluye como uno de los extremos que deben incluir las normas básicas de utilización de los servicios de comunicaciones, la determinación, entre otros, de los derechos de información de los consumidores que deberá ser veraz, eficaz, suficiente, transparente y actualizada.

El artículo 17 del Reglamento sobre las Condiciones para la Prestación de Servicios de Comunicaciones Electrónicas, el Servicio Universal y la Protección de los Usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante RSU) incluye entre las condiciones generales que deben cumplir todos los operadores, con independencia de la red o servicio que pretendan explotar, entre otras: i.) garantizar la interoperabilidad de los servicios; ii.) garantizar la accesibilidad de los números, de conformidad con lo recogido en los correspondientes planes y iii.) garantizar a los consumidores y los usuarios finales los derechos que como tales les corresponden de acuerdo con la LGTel, el RSU y su normativa de desarrollo y con el resto de la normativa que resulte de aplicación -entre la que se encuentra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y normativa autonómica en la materia-.

El artículo segundo de la Ley 26/84 enumera, entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios, la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales y el derecho a la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo y disfrute. En este orden, el artículo decimotercero establece que los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva, una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales y, al menos sobre, entre otras, las instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles.

En atención a todo lo anterior, los operadores del servicio telefónico disponible al público están obligados a cumplir con sus obligaciones de interoperabilidad (ya sea en el ámbito de la interconexión como en el de la numeración) de tal manera que se asegure el derecho de los usuarios de acceder a los servicios en condiciones adecuadas de elección, precio y calidad. Por ello deberán realizar, en este ámbito, todas las acciones que estén a su alcance para evitar que las prácticas denunciadas impidan el ejercicio de este derecho legítimo por los usuarios del servicio.

Por otra parte, los operadores resultan obligados, tanto por la normativa sectorial de telecomunicaciones como por la general de defensa de los consumidores y usuarios, a informar a éstos de forma cierta, objetiva, veraz, eficaz y suficiente sobre los riesgos en la utilización del servicio telefónico y las





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

redes telefónicas (como son aquellos a los que se refieren en su escrito de solicitud de adopción de medidas), así como sobre los posibles remedios a aplicar por parte de los propios usuarios.

En atención a todo lo anterior, no pueden tener favorable acogida las alegaciones de los operadores en cuanto a que no se les imponga la realización de las campañas de publicidad a las que se refiere el informe de los servicios.

### 3.4 Conclusión.

Por tanto, teniendo en cuenta que las actividades denunciadas, aprovechan de forma torticera los derechos de los usuarios y las obligaciones de los operadores con respecto a la necesidad de que los servicios sean interoperables, para realizar acciones que van en contra del derecho e interés de los usuarios de telecomunicaciones de acceder a éstos en condiciones adecuadas de elección, precio y calidad, esta Comisión considera conveniente la adopción, tanto por parte de las ANRs competentes, como de los propios operadores integrantes de la Comisión Antifraude de Telecomunicaciones, de aquellas medidas necesarias y pertinentes para impedir tales prácticas o, al menos, para proteger de la forma más convenientemente posible los intereses y derechos de los usuarios de los servicios.

### Cuarto.- Medidas a adoptar.

Sin perjuicio de la puesta en marcha de aquellas otras medidas que, como resultado de los trabajos del ECC y de la UIT a las que nos referíamos anteriormente, se puedan adoptar (cláusulas opt-in u opt-out, bloqueo por defecto de llamadas internacionales accesibles por medio de códigos PIN, registro de marcados de Internet, etc.), a continuación nos referimos a las medidas señaladas por los operadores en sus escritos.

#### **a) Sobre la posibilidad de cortar el acceso a los números telefónicos internacionales utilizados para el fraude.**

Los operadores solicitan que se les permita la adopción de medidas que, en defensa de los intereses de los usuarios, erradiquen el fraude denunciado. En concreto, solicitan el estableciendo de un procedimiento que les permita el corte de aquellas numeraciones respecto de las cuales ellos mismos hayan detectado que incurren en el fraude advertido.

En relación con lo anterior, a results de las contestaciones dadas por los operadores al requerimiento de información, en su día practicado por esta Comisión, sobre una propuesta de procedimiento para el posible corte de la numeración que proponían, éstos han contestado en los siguientes términos:



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- a) Cada operador entre sus clientes realizaría la detección de aquellas llamadas internacionales efectuadas por red telefónica básica por banda estrecha con un comportamiento no habitual de los clientes y comprobaría si el número de destino corresponde a una conexión de módem distante.
- b) Una vez verificado el fraude, el operador procedería al corte de dicho número desde la salida del operador de red.
- c) Mensualmente el operador informaría a esta Comisión del corte de numeraciones internacionales fraudulentas.

Esta Comisión considera que ésta es una de las medidas a adoptar siempre que se realice con todas las garantías para los usuarios del servicio y no impida u obstaculice la efectiva interoperabilidad del servicio telefónico disponible al público.

Para ello, una vez detectado el fraude, el operador deberá informar convenientemente al usuario llamante al objeto de que éste pueda conocer la restricción que se va a realizar con respecto al número internacional implicado.

Además, debido a su estrecha relación con el uso de la numeración internacional, es necesario que la adopción de la medida se haga de forma compatible con lo establecido en los instrumentos que regulan el uso de la numeración internacional.

Esta Comisión en uso de sus propias competencias en materia de Interconexión puede autorizar a los operadores solicitantes para que procedan a detener la progresión de las llamadas originadas sin el consentimiento de los abonados y materializadas a través de los fraudes denunciados. Esto es, se trata de impedir la progresión de una llamada telefónica no consentida por el usuario llamante

Esta autorización se fundamenta en la necesidad de garantizar que la interoperabilidad de un servicio alcanzada por medio de la utilización de los servicios de interconexión que se prestan entre sí los operadores, no impida o dificulte la consecución de uno de los principales objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel, como es el de la defensa de los intereses de los usuarios en general, y, en particular, su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de **elección, precio y calidad**.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la Constitución de la UIT (<http://www.itu.int/aboutitu/basic-texts/constitution.html>), que tiene carácter de tratado internacional, dispone lo siguiente:



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### **“CAPÍTULO VI - Disposiciones generales relativas a las telecomunicaciones**

#### **ARTÍCULO 33. Derecho del público a utilizar el servicio internacional de telecomunicaciones**

*Los Estados Miembros reconocen al público el derecho a comunicarse por medio del servicio internacional de correspondencia pública. Los servicios, las tasas y las garantías serán los mismos, en cada categoría de correspondencia, para todos los usuarios, sin prioridad ni preferencia alguna*

#### **ARTÍCULO 34. Detención de telecomunicaciones**

*Los Estados Miembros se reservan el derecho a detener, de acuerdo con su legislación nacional, la transmisión de todo telegrama privado que pueda parecer peligroso para la seguridad del Estado o contrario a sus leyes, al orden público o a las buenas costumbres, a condición de notificar inmediatamente a la oficina de origen la detención del telegrama o de parte del mismo, a no ser que tal notificación se juzgue peligrosa para la seguridad del Estado.*

*Los Estados Miembros se reservan también el derecho a interrumpir, de acuerdo con su legislación nacional, otras telecomunicaciones privadas que puedan parecer peligrosas para la seguridad del Estado o contrarias a sus leyes, al orden público o a las buenas costumbres.*

#### **ARTÍCULO 35. Suspensión del servicio**

*Los Estados Miembros se reservan el derecho a suspender el servicio internacional de telecomunicaciones, bien en su totalidad o solamente para ciertas relaciones y para determinadas clases de correspondencia de salida, llegada o tránsito, con la obligación de comunicarlo inmediatamente, por conducto del Secretario General, a los demás Estados Miembros”.*

El hecho de que un regulador nacional permita que no progresen las llamadas a determinados números internacionales podría interpretarse no como una detención de una llamada no deseada por el usuario llamante sino como la suspensión del servicio para “determinadas clases de correspondencia de salida”, y en consecuencia requeriría la oportuna notificación a la UIT. Por ello, se hace aconsejable que se analice, por el órgano competente, la necesidad de cumplir tal obligación de notificación. A tal efecto, se debe dar traslado de lo actuado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

#### **b) Sobre las campañas informativas dirigidas a los consumidores y usuarios finales.**



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La otra medida que los operadores reclaman de esta Comisión es que interceda ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para que se realice una campaña informativa que permita la correcta identificación del problema por los consumidores y usuarios finales, su sensibilización frente a esta problemática, la identificación de los defraudadores y la delimitación de las responsabilidades que de dichas prácticas pudieran derivarse.

Tanto de la experiencia obtenida por aquellos países en los que se han adoptado medidas (caso de Irlanda) o experiencias piloto (caso de Alemania, Austria, Bélgica, Francia y Holanda), como por los resultados de los trabajos que se están realizando en los organismos internacionales anteriormente aludidos, la puesta a disposición de los usuarios del servicio de una información suficiente sobre el problema y los remedios fácilmente disponibles y utilizables por los propios usuarios de este tipo de conexiones a Internet, aún cuando no es el único remedio que debe y puede ser utilizado para evitar este tipo de fraudes, es el que se ha revelado como más eficaz. Ello es así ya que la suspensión del servicio con algunos números es fácilmente replicable por los defraudadores como hemos explicado más arriba.

A este respecto, los propios operadores deben realizar campañas informativas dirigidas a sus clientes en las que se mantenga informados a los usuarios sobre la forma de identificar los posibles “ataques” de los programas maliciosos, sí como la forma de evitarlos y las medidas de protección que pueden ser utilizadas por ellos mismos, como las descargas gratuitas de programas anti-dialers de tipo “Antispyware”.

Es de sobra conocido por los operadores que existen sitios en Internet que ofrecen información detallada de cómo protegerse contra estos programas maliciosos y que incluso ofrecen de forma gratuita o a bajo coste, la descarga de los citados programa antispyware.

No hay ni motivo ni impedimento alguno para que no sean los propios operadores los que provean de tales herramientas a sus clientes. Incluso debe considerarse que la provisión de estas herramientas estaría dentro de la obligación de los operadores de salvaguardar los derechos de los usuarios finales. Nótese que ésta es una condición de la autorización general a la que expresamente se refieren el artículo 8 de la LGTel y el artículo 17 del RSU, que lo desarrolla.

Por ello, sin perjuicio de la procedencia de solicitar al Ministerio que realice las campañas informativas que estime oportunas para la defensa de los intereses de los consumidores en la problemática planteada, esta Comisión considera que el deber de aportar información a los usuarios de los servicios de comunicaciones electrónicas es una obligación que se encuentra subsumida dentro de las condiciones para la explotación de redes y la prestación de



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicios de comunicaciones electrónicas, establecidas por la normativa actualmente en vigor.

Así, el artículo 8 de la LGTel establece que la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas se sujetarán a las condiciones previstas en dicha Ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluirán las de salvaguarda de los derechos de los usuarios finales.

Entre estas condiciones de salvaguarda de los derechos de los consumidores y usuarios, el artículo 38 de la LGTel contempla el derecho de información que deberá ser veraz, eficaz, suficiente, transparente y actualizada. A lo anterior se refiere el artículo 17.f) del RSU que lo desarrolla. Por otra parte, entre las condiciones exigibles a los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas (artículo 18 del RSU) se incluye la obligación de procurar la seguridad de las redes públicas contra el acceso no autorizado.

Por tanto, los operadores tienen la obligación de informar a los usuarios de este tipo de servicios, tanto del riesgo de ser atacados por programas “dialers” como de los remedios aplicables para evitar los ataques y la forma de proveerse de los mismos. Asimismo, los operadores deberán utilizar todos los medios a su alcance para evitar estos ataques en el ámbito de sus redes públicas.

Por otra parte, esta Comisión considera que, sin perjuicio de las obligaciones de los operadores a las que nos referíamos en el párrafo anterior, podría ser de utilidad que estas medidas se vean reforzadas por campañas de publicidad realizadas por las instituciones públicas con competencia en la materia.

Procede, en consecuencia, dar traslado de la presente Resolución a la SETSI al objeto de que, si lo considera conveniente y en el ejercicio de sus competencias, adopte la decisión que estime oportuna.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en cumplimiento de lo previsto por la normativa de referencia,

### RESUELVE

**Primero.-** Autorizar a las entidades “AUNA TELECOMUNICACIONES, S.A.U”, “BT IGNITE, S.A.”, “CABLEUROPA, S.A.U.”, “EUSKALTEL, S.A.”, “UNI2 TELECOMUNICACIONES, S.A.U.” y “TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.” para impedir que progresen las llamadas realizadas desde las líneas telefónicas de sus abonados con destino a números telefónicos internacionales cuando, a través del procedimiento que se describe a continuación, se detecte que se han



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

materializado a través de la descarga de programas informáticos, conocidos como “dialers”, en el ordenador de los clientes con acceso a Internet a través de la Red Telefónica Básica o Red Digital de Servicios Integrados o a los usuarios de Banda Ancha (cable o ADSL) que tengan un módem convencional de respaldo que, sin el conocimiento o consentimiento del usuario, redireccionan la conexión a números internacionales.

El procedimiento que deberán utilizar los operadores es el siguiente:

- a) Cada operador entre sus clientes realizara la detección de aquellas llamadas internacionales efectuadas por red telefónica básica por banda estrecha con un comportamiento no habitual de los clientes y comprobará si el número de destino corresponde a una conexión de módem distante.
- b) Una vez verificado el fraude, el operador procederá a la detención de todas las llamadas dirigidas a dicho número desde la salida del operador de red. La detención deberá ser notificada a cada uno de los usuarios afectados en la primera factura del servicio telefónico que se le remita con posterioridad al inicio de la misma.
- c) Mensualmente el operador informará a esta Comisión y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de la detención en origen de las llamadas dirigidas a los números internacionales afectados.

**Segundo.-** Los operadores integrantes de la Comisión Antifraude de Telecomunicaciones deberán realizar campañas informativas dirigidas a sus clientes en las que se mantenga informados a los usuarios sobre la forma de identificar los posibles “ataques” de los programas maliciosos, así como la forma de evitarlos y las medidas de protección que pueden ser utilizadas por ellos mismos, como las descargas gratuitas de programas anti-dialers de tipo “Antispyware”). Dicha campaña consistirá en un folleto informativo remitido a los usuarios en la primera factura siguiente a la notificación de la presente Resolución.

La primera campaña informativa deberá efectuarse en el plazo máximo de dos meses desde la notificación de la presente Resolución y deberá ser notificada a esta Comisión dentro del plazo de quince días siguientes a la finalización del citado plazo de dos meses.

Sin perjuicio de las campañas informativas, los operadores deberán, en el momento de la contratación, entregar la misma información a los clientes que contraten con ellos por primera vez accesos a Internet mediante la Red Telefónica Básica o Red Digital de Servicios Integrados o a los usuarios de





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Banda Ancha (cable o ADSL) que tengan un módem convencional de respaldo. La citada información deberá entregarse anexa al contrato de abono al servicio.

**Tercero.-** Dar traslado de lo actuado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a para que, si lo estima oportuno, acceda a la solicitud de los operadores de realizar una campaña informativa que permita la correcta identificación del problema por los consumidores y usuarios finales y su sensibilización frente a esta problemática.

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 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera