

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERCONEXIÓN PLANTEADO POR APLICACIONES DE SERVEI MONSAN, S.L. CONTRA VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. Y VODAFONE ONO, S.A.U. POR LA RETENCIÓN DE PAGOS DE DETERMINADOS TRÁFICOS HACIA NUMERACIÓN DE TARIFICACIÓN ADICIONAL DEL RANGO 803

CFT/DTSA/035/16/MONSAN vs VODAFONE RETENCION PAGOS 803

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 18 de enero de 2018

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo al conflicto de interconexión con nº CFT/DTSA/035/16, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito presentado por Aplicacions de Servei Monsan, S.L.

Con fecha 24 de octubre de 2016 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Aplicacions de Servei Monsan, S.L. (Monsan) mediante el que interponía un conflicto de interconexión contra Vodafone España, S.A.U. (Vodafone)¹ y Vodafone Ono, S.A.U. (Vodafone Ono), por haber retenido indebidamente los pagos en interconexión de determinado tráfico recibido por las numeraciones 803449124, 803449146, 803449150, 803449170 y 803449190 durante el mes de noviembre de 2015.

¹ Operador que adquirió a Cableuropa, S.A.U. (actualmente, Vodafone ONO), empresa con la que Monsan había firmado un contrato de acceso especial a red.

En su escrito Monsan indicaba tener firmado con el prestador de servicios de tarificación adicional (en adelante, PSTA) **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]** un contrato de prestación de servicios de tarificación adicional en el marco del cual se estaría haciendo uso de la numeración referida y solicitaba a esta Comisión que preguntara a Vodafone si el usuario llamante impagó la factura correspondiente al tráfico en conflicto para que: (i) se le repercutieran únicamente las llamadas que efectivamente resultaron impagadas por el cliente final (y no todas); (ii) en caso de que éste hubiera pagado, se instara a Vodafone a pagar el tráfico retenido o (iii) se declararan incobrables las cantidades impagadas por el usuario llamante.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento a las partes y requerimientos de información

Con fecha 15 de noviembre de 2016 la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de esta Comisión comunicó a los operadores Monsan y Vodafone Ono el inicio del presente procedimiento, así como sendos requerimientos de información a cumplimentar, por ser ésta necesaria para la determinación de los hechos puestos de manifiesto por el denunciante.

Mediante escritos de fechas 5 y 20 de diciembre de 2016, Monsan y Vodafone Ono, respectivamente, dieron contestación a los citados requerimientos de información.

TERCERO.- Incorporación al expediente de las comunicaciones de suspensión de la interconexión

Dada la íntima conexión existente con el presente procedimiento, con fecha 17 de marzo de 2017, se incorporaron al expediente los escritos presentados por Vodafone en esta Comisión, en fechas 1 y 2 de diciembre de 2015, en los que comunicaba la suspensión de la interconexión del tráfico originado en su red móvil hacia determinadas numeraciones 803X² asignadas a Monsan, de conformidad con el procedimiento aprobado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) para la suspensión de la interconexión (en adelante, procedimiento común)³.

En este sentido, el operador de red (Vodafone) había notificado con anterioridad la suspensión de la interconexión, entre otras, a las numeraciones 803449124, 803449146, 803449150, 803449170 y 803449190 y, en su momento, había adjuntado los respectivos informes con los detalles de los tráficos irregulares que motivaban la suspensión.

² El rango 803 es un recurso público de numeración atribuido a servicios de tarificación adicional exclusivos para adultos.

³ Resolución de fecha 5 de septiembre de 2013, por la que se aprueba un procedimiento común para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular (exp. RO 2013/290).

CUARTO.- Incorporación de documentación adicional al expediente

Con fecha 30 de junio de 2017, se incorporó al expediente información sobre la operación policial Rikati relativa a presuntas estafas telefónicas por las que Monsan, entre otros, estaría siendo investigado por la jurisdicción penal.

QUINTO.- Nuevos requerimientos de información

El 10 de julio de 2017, se remitieron a Monsan, Vodafone y a Vodafone Ono sendos requerimientos de información, al objeto de que aclararan y acreditaran determinadas manifestaciones vertidas en el marco de las contestaciones a los primeros requerimientos de información formulados y diversos extremos sobre las actuaciones denunciadas, datos necesarios para el examen y mejor conocimiento de los hechos.

El 25 de julio de 2017, Vodafone y Vodafone Ono solicitaron ampliación del plazo inicialmente concedido para contestar al requerimiento de información citado en el párrafo anterior. Con fecha 27 de julio, tomando en consideración los motivos alegados por las partes, se concedió la ampliación del plazo solicitado para que se presentaran las alegaciones y documentos oportunos.

Mediante sendos escritos, de fechas 31 de julio (Monsan) y 7 de agosto de 2017 (Vodafone y Vodafone Ono) estos operadores dieron contestación a los referidos requerimientos de información.

SEXTO.- Requerimiento de información adicional a Vodafone

El 14 de agosto de 2017, se remitió a Vodafone un nuevo requerimiento de información, al objeto de que aclarara y acreditara algunos extremos de la información obrante en el expediente, y de que rectificara algunas posibles erratas identificadas en la documentación previamente aportada.

Con fecha 19 de septiembre de 2017 Vodafone aportó contestación al citado requerimiento de información.

SÉPTIMO.- Declaraciones de confidencialidad relativas a los escritos de Vodafone y Vodafone Ono

Mediante sendos escritos de la DTSA, de fecha 26 de septiembre de 2017, se acordaron las declaraciones de confidencialidad de parte de la información aportada por: (i) Vodafone, en sus escritos de fechas 1 y 2 de diciembre de 2015, por los que comunicó a la CNMC la suspensión de la interconexión hacia los números en conflicto, y de fechas 7 de agosto y 19 de septiembre de 2017 por los que daba contestación a los requerimientos de información citados en los Antecedentes Quinto y Sexto; y (ii) Vodafone Ono, en sus escritos con fechas de entrada en registro de 20 de diciembre de 2016 y 7 de agosto de 2017, por los que daba contestación a los requerimientos practicados por esta

Comisión en fechas 15 de noviembre de 2016 y 10 de julio de 2017, respectivamente.

OCTAVO.- Escrito de Vodafone

El 27 de septiembre de 2017, tuvo entrada en registro de la CNMC un escrito de Vodafone en el que aporta información adicional respecto del usuario y la línea móvil que cursó la mayoría de las llamadas cuyos pagos en interconexión son objeto del procedimiento.

NOVENO.- Declaración de confidencialidad del escrito de Vodafone

Mediante escrito de la DTSA de fecha 4 de octubre de 2017, se notificó a Vodafone la declaración de confidencialidad de su escrito de aportación de información adicional al procedimiento referido en el Antecedente anterior.

DÉCIMO.- Declaración de confidencialidad de los escritos de Monsan

Mediante escrito de la DTSA de fecha 7 de noviembre de 2017, se notificó a Monsan la declaración de confidencialidad de oficio de sus escritos de fechas 20 de octubre y 5 de diciembre de 2016 y 31 de julio de 2017 de interposición del conflicto y de contestación a los dos requerimientos de información formulados por la CNMC, respectivamente.

DÉCIMO PRIMERO.-Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

Mediante escrito de 8 de noviembre de 2017, y de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se notificó a los interesados el informe elaborado por la DTSA, otorgándoles trámite de audiencia por un plazo de 10 días, para que efectuaran las alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

Con fecha 17 de noviembre de 2017, Vodafone ha formulado alegaciones al informe elaborado por la DTSA en el trámite de audiencia. Por otro lado, Monsan no ha formulado alegaciones.

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

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Objeto del presente conflicto

El presente procedimiento tiene por objeto resolver el conflicto de interconexión planteado por Monsan (operador del servicio de red de tarificación adicional – ORTA) frente a Vodafone (operador de acceso) y Vodafone Ono (operador de tránsito), como resultado de la repercusión en cascada de la retención de

pagos efectuada por dichos operadores por la detección de tráficos irregulares con destino a cinco numeraciones de tarificación adicional del rango 803X, asignadas a Monsan.

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

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel) otorga a la CNMC las competencias para intervenir en las relaciones entre operadores y los conflictos que surjan en los mercados de comunicaciones electrónicas, tal y como se prevé en sus artículos 12.5, 15 y 70.2, en sus letras d) y g).

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

En la actualidad, el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas (en adelante, Real Decreto 381/2015), concreta la competencia de esta Comisión para resolver los conflictos entre operadores en materia de acceso e interconexión, que se originen como consecuencia de la existencia de tráficos irregulares con fines fraudulentos o uso indebido de la numeración o que se deriven de la negociación de los procedimientos que habrán de aplicar los operadores interconectados para el bloqueo del tráfico, la retención de los pagos y las notificaciones al resto de operadores y proveedores de servicios, mediante la modificación de sus respectivos acuerdos de interconexión (artículo 6.4 y disposición adicional segunda).

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

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Sobre las relaciones de interconexión entre los operadores intervinientes en el curso de las llamadas objeto de conflicto

Se presenta a continuación una breve descripción gráfica de los servicios y las relaciones contractuales entre las partes en conflicto, así como los flujos de facturación derivados de éstas:

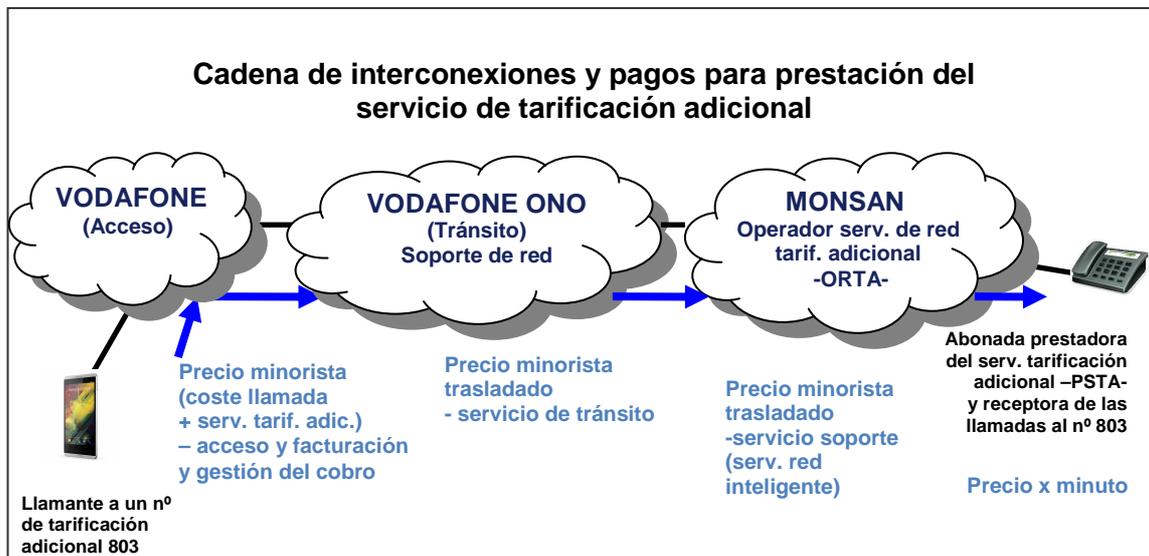


Gráfico 1: Esquema del tráfico telefónico objeto de disputa y detalle de la prestación de servicios y de facturación entre los operadores implicados (elaboración por CNMC)

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, el tráfico en disputa consiste en llamadas realizadas desde las líneas de abonados de Vodafone (desde su red móvil), que son cursadas a través de Vodafone Ono (operador de tránsito con el que Vodafone dispone de un contrato para interconectar sus redes) y se enrutan hacia determinados números 803X asignados a Monsan y que son utilizados por un cliente de este último para prestar servicios de tarificación adicional para adultos.

Monsan actúa como ORTA y, a su vez, tiene un acuerdo con el PSTA que recibe el tráfico en el número correspondiente, presta el servicio de tarificación adicional como tal y es remunerado por ello, según la documentación que obra en el expediente. Al hacer uso de la numeración asignada por esta Comisión a Monsan, el PSTA no tiene la consideración de operador de comunicaciones electrónicas sino de abonado⁴.

Los derechos y obligaciones de los operadores involucrados en la anterior cadena de interconexión se definen en los respectivos contratos suscritos entre las partes. A continuación, se procederá a analizar lo previsto en cada uno de ellos, en particular, lo relativo a los pagos derivados de la prestación de los servicios de interconexión, información que ha sido aportada por las partes en el marco del presente expediente.

1. Relación contractual Vodafone - Vodafone Ono

La relación de interconexión entre las redes de Vodafone y Vodafone Ono se rige por el “*Acuerdo General de interconexión- AGI*” suscrito en octubre de

⁴ En el sentido del apartado 1 del Anexo II de la LGTel.

1998, al que el 3 de julio de 2014 incorporaron un “Addendum sobre retención de pagos en caso de tráficos irregulares”, por el que se introduce una nueva cláusula en el contrato con la finalidad de establecer el procedimiento a seguir entre las partes en caso de detección de tráficos irregulares u otras prácticas que generen perjuicios técnicos o económicos al operador de acceso.

En general, Vodafone, como operador de acceso, se encarga de la facturación y cobro de la llamada móvil y de la componente del servicio de tarificación adicional 80Y a sus abonados y cobra el servicio de interconexión de acceso y el servicio mayorista de facturación y gestión de cobro, y traspasa el resto del precio a Vodafone Ono como siguiente operador en la cadena –encargado de transitar estas llamadas hacia Monsan-. En la consolidación mensual de los tráficos cursados con destino a dichos servicios Vodafone pasará a Vodafone Ono la cantidad recibida del abonado llamante, deducido el importe correspondiente a los servicios mayoristas que presta según se ha indicado.

Según se desprende del Addendum de 3 de julio de 2014 y del resto de documentación obrante en el expediente, las partes habilitan la posibilidad de retenerse recíprocamente el pago en interconexión en los casos en los que se constatará la existencia de tráfico irregular con fines fraudulentos. Así, la nueva cláusula del AGI contempla lo siguiente:

[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y MONSAN]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y MONSAN]

De igual manera, el acuerdo entre Vodafone y Vodafone Ono establece que el operador de tránsito podrá poner en contacto al operador de acceso con el operador de terminación (titular de la numeración destino de las llamadas) en los casos en que no exista una relación directa entre ambos, a fin de trasladarle los motivos por los que procede a la retención de pagos así como la información sobre la que sustenta su decisión, que debe incluir, como mínimo, la fecha de las comunicaciones, indicación de la numeración afectada, importe de la retención de pago y descripción de la conducta presuntamente ilegítima. Dicho canal de comunicación se deberá mantener abierto entre los operadores en tanto en cuanto permanezca la retención.

En resumen, al amparo del contrato existente entre Vodafone y Vodafone Ono, para adoptar la medida de retener los pagos derivados de tráfico irregular, Vodafone debe comunicar tal circunstancia al siguiente operador en la cadena (Vodafone Ono) en el plazo máximo de un mes desde su generación, identificando el tráfico afectado, y ejercitar las acciones legales, administrativas y/o judiciales que correspondan relativas al citado tráfico dentro del plazo de tres meses desde la comunicación, notificándolo asimismo al operador siguiente en la cadena para que éste pueda conocer la información de la retención y trasladarla en cascada (en este caso a Monsan).

2. Relación contractual Vodafone Ono – Monsan

En el segundo eslabón en la cadena de interconexión se encuentran Vodafone Ono y Monsan. Estos dos operadores suscribieron, en fecha 15 de julio de 2006, un “*Contrato de acceso especial para servicios de tarificación adicional*” que rige las condiciones por las que Vodafone Ono presta a Monsan el servicio de acceso y tránsito a redes de telecomunicaciones, o servicio soporte de facturación y gestión de cobro.

En el modelo de prestación de servicios vigente entre Vodafone Ono y Monsan, el primero se compromete a entregar las llamadas con destino a la numeración de tarificación adicional de Monsan y a pagarle el importe correspondiente a esas llamadas descontando los servicios prestados, esto es, el servicio de tránsito, el servicio de red inteligente (servicio soporte) y el servicio de facturación y cobro. En cuanto al procedimiento de facturación, Vodafone Ono dispone de 30 días desde el final del último ciclo de facturación para remitir a Monsan el listado de las llamadas cursadas en el mes precedente y emitir una autofactura, que deberá ser abonada en los 35 días después del cierre del ciclo facturado. A su vez, Monsan dispone de 90 días para verificar las llamadas cursadas.

En caso de impagos por parte de los usuarios de los servicios de tarificación adicional, el citado contrato contempla que “*el impago será siempre repercutido por ONO a este último [Monsan]*” entendiéndose que subsiste la obligación por parte de Monsan de pagar a Vodafone Ono el precio correspondiente a los servicios mayoristas con independencia del impago del coste minorista por parte del abonado llamante. Por ello, en la retención de pagos objeto de análisis es previsible que los importes retenidos aminoren conforme se avanza en la cadena de interconexión, al descontar cada operador, según lo pactado, los importes correspondientes a los servicios mayoristas para facilitar el enrutamiento de las llamadas.

Concretamente, en cuanto a los procesos de facturación y cobro, el contrato Vodafone Ono-Monsan establece lo siguiente para los casos de impagos:

[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]

En resumen, el modelo de facturación y pago entre Vodafone Ono y Monsan se basa en el principio de “pago al cobro”, o lo que es lo mismo, Vodafone Ono sólo pagará a Monsan los importes minoristas efectivamente percibidos de los llamantes por el tráfico generado hacia su numeración de tarificación adicional y una vez descontados los importes correspondientes a los servicios mayoristas. En la relación contractual entre ambos operadores se prevé expresamente la facultad por parte de Vodafone Ono de retener los pagos en interconexión en caso de impagos por parte de los usuarios llamantes, de fraudes y de llamadas masivas a la numeración de tarificación adicional de Monsan.

SEGUNDO.- El carácter irregular de las llamadas originadas en la red de Vodafone hacia numeraciones de Monsan objeto del presente conflicto

Las llamadas objeto de conflicto se realizaron entre el 1 y el 30 de noviembre de 2015 (hacia los números de Monsan 803449124, 803449146, 803449150, 803449170 y 803449190), fechas en las que ya había entrado en vigor, el 29 de mayo de 2015, el Real Decreto 381/2015 que sustituye el procedimiento común aprobado por Resolución de la CMT de 5 de septiembre de 2013 para la suspensión de la interconexión, disponiendo la nueva norma que será la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información –SETSI- (actualmente, la SESIAD⁵) la que apruebe los criterios para que los operadores que detecten tráfico irregular puedan llevar a cabo medidas de suspensión de interconexión y de retención de pagos.

No obstante, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 381/2015 establece que:

“Los operadores que tuvieran implantados procedimientos previamente aprobados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para la suspensión de la interconexión de numeraciones por tráfico irregular, podrán seguir utilizando dichos procedimientos ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en las mismas condiciones en las que lo venían haciendo durante un mes tras la entrada en vigor del presente real decreto.

No obstante, los operadores que soliciten la autorización de criterios para la implantación de sistemas o procedimientos según lo establecido en el artículo 4 del presente real decreto en el plazo de un mes a contar desde su entrada en vigor, podrán seguir utilizando dichos procedimientos previamente aprobados hasta que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información resuelva sobre esta solicitud”. [el subrayado es nuestro]

Así, de conformidad con lo establecido en el citado Real Decreto 381/2015, Vodafone solicitó a la SETSI la autorización de nuevos criterios para suspender la interconexión y retener pagos. Con fecha 7 de marzo de 2016, tuvo entrada en el registro de la CNMC la Resolución de la SETSI de 26 de febrero de 2016 por la que se autoriza la utilización por Vodafone de determinados criterios destinados a identificar tráficos no permitidos que hacen un uso indebido de la numeración y tráficos irregulares con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas, siendo aplicables a partir de dicho momento los criterios aprobados por la SETSI.

Por ello, a la comunicación de Vodafone a la CNMC sobre la suspensión de la interconexión llevada a cabo los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2015, respecto de tráficos de noviembre de ese mismo año a determinados números de Monsan, le es de aplicación el procedimiento que estaba en vigor

⁵ Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital.

con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 381/2015, esto es, el procedimiento común.

Este procedimiento establece los requisitos que habilitan a los operadores a bloquear el tráfico desde sus abonados a una determinada numeración, exigiendo la acreditación de la concurrencia de forma acumulada de, al menos, cinco patrones definidos como identificativos de tráfico irregular.

En virtud de dicho procedimiento, Vodafone comunicó a la CNMC, en fechas 1 y 2 de diciembre de 2015, la suspensión de la interconexión de las llamadas de sus usuarios hacia las numeraciones de Monsan 803449170 (suspensión de fecha 30 de noviembre de 2015) y 803449124, 803449146, 803449150 y 803449190 (suspensión de 1 de diciembre de 2015), por detección del perfil irregular de las llamadas asociadas a dicha numeración durante el mes de noviembre de 2015, período al que corresponde la retención de pagos en interconexión practicada por Vodafone.

En los referidos escritos de comunicación de la suspensión de la interconexión presentados ante esta Comisión se indica que *“Vodafone pone en conocimiento de la CNMC que el día 30 de noviembre [y 1 de diciembre] de 2015 ha suspendido la interconexión de las llamadas de sus usuarios a la numeración que se incluye en la Tabla 1 adjunta por la detección del perfil irregular de las llamadas asociadas a dicha numeración”*, adjuntándose los respectivos informes preceptivos sobre el tráfico irregular elaborados por el Departamento de Control de Fraude de Vodafone, en los que se aportan, por cada numeración, sendas descripciones de los parámetros que evidencian el carácter irregular del tráfico que el operador de acceso considera confluyen en cada caso, así como el detalle de las llamadas realizadas y una tabla comparativa del tráfico analizado en relación con otros tres números 803X. En definitiva, Vodafone comunicó a la CNMC, los días 1 y 2 de diciembre de 2015, los informes de suspensión, al día siguiente de ser realizados los cortes de interconexión de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2015, respectivamente.

Procede destacar que el carácter irregular de los patrones de las llamadas que han originado la retención de los pagos de interconexión no ha sido cuestionado por los operadores intervinientes en la cadena de interconexión del tráfico concernido, según se desprende de la documentación aportada en el procedimiento, en particular, las comunicaciones intercambiadas entre las partes sobre la retención de pagos, las actas de consolidación Vodafone-Vodafone Ono, y la auto-factura de Vodafone Ono a Monsan, entre otras. Más aun, Monsan no ha formulado alegaciones en el trámite de audiencia.

Esta Comisión, de oficio, analizó en su momento los patrones de las llamadas a las cinco numeraciones 803X de Monsan, con arreglo al procedimiento común, en base a los informes de suspensión de la interconexión aportados por Vodafone, y pudo constatar el patrón irregular de las llamadas, según se detalla a continuación en el presente procedimiento, por su relevancia:

**[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**

TERCERO.- La actuación seguida por los diferentes operadores de la cadena sobre la retención de pagos como consecuencia de la irregularidad de los tráficos

En el presente Fundamento se analiza la conducta de cada uno de los operadores en la cadena de interconexión:

o **Vodafone y Vodafone Ono**

Como se ha descrito anteriormente, Vodafone y Vodafone Ono tienen incorporada a su Acuerdo General de Interconexión una cláusula específica sobre el procedimiento a seguir en *“los casos en los que el Operador de Acceso tenga una evidencia de tráficos irregulares, que no sean conformes a los patrones de tráfico habituales (...)”*, estableciéndose un plazo de un mes para notificar tal evidencia y su alcance.

El procedimiento común habilita a los operadores de acceso a suspender la interconexión pero no regula la retención de los pagos correspondientes a ese tráfico irregular. Por ello, esta cuestión se abordaba contractualmente, con carácter general, tal y como ha sido descrito en el Fundamento Jurídico Material Primero de la presente Resolución⁶.

A este respecto, el contrato Vodafone-Vodafone Ono habilita la retención de pagos en interconexión cuando *“el Operador de Acceso tenga una evidencia de tráficos irregulares”*, por lo que ha de considerarse como primer requisito que el tráfico afectado tenga la consideración de irregular. Se trata también de un criterio asentado en esta Comisión⁷, que viene considerando razonable la retención de pagos mayoristas siempre y cuando se refiera a servicios prestados que hayan resultado vinculados a tráficos irregulares y que no hayan sido cobrados.

Según ha podido comprobarse y obra acreditado en el expediente, Vodafone, de acuerdo con las obligaciones derivadas del procedimiento común y de su contrato con Vodafone Ono, efectuó los siguientes pasos:

- 1) Mediante sendos escritos de 1 y 2 de diciembre de 2015, Vodafone notificó a la CNMC que había procedido a la suspensión de la interconexión hacia el número 803449170 (el 30 de noviembre de 2015) y hacia los números 803449124, 803449146, 803449150 y 803449190

⁶ Actualmente, la retención de pagos se aborda también contractualmente pero, fundamentalmente, está expresamente contemplada en el Real Decreto 381/2015.

⁷ Expedientes RO 2013/1071, RO 2013/2306, RO 2013/2331, CFT/DTSA/847/14, CFT/DTSA/1441/14 y CFT/DTSA/002/16.

(el 1 de diciembre de 2015), respectivamente, y ello dentro del plazo de 24 horas señalado en el procedimiento común.

Por el contrario, Vodafone no comunicó a Monsan dicha suspensión de interconexión, en su calidad de asignatario de las cinco numeraciones afectadas, conforme a lo establecido en el procedimiento común. Así se desprende de las contestaciones a los requerimientos de información formulados por la DTSA a Vodafone, los días 10 de julio y 14 de agosto de 2017, por los que se requirió a esa operadora, entre otros extremos, para que informara de si comunicó al asignatario de la numeración la suspensión de la interconexión, solicitando la aportación, en su caso, de la evidencia documental de esa comunicación. En las correspondientes contestaciones, de fechas 7 de agosto y 19 de septiembre de 2017, Vodafone no acreditó haber puesto en conocimiento de Monsan la suspensión del tráfico a las cinco numeraciones objeto de conflicto.

- 2) Con fecha 16 de diciembre de 2015 Vodafone comunicó mediante correo electrónico a Vodafone Ono que ante la evidencia de tráfico irregular se iba a proceder a la retención de los pagos en interconexión del tráfico correspondiente al periodo del 1 al 30 de noviembre de 2015, adjuntando el detalle del tráfico irregular y los importes a retener. Vodafone también indicaba haber ejercido las acciones que en Derecho le corresponden, sin hacer referencia a la suspensión de la interconexión llevada a cabo, y señalaba que en el plazo máximo de tres meses remitiría a Vodafone Ono el detalle de los procedimientos administrativos o judiciales iniciados. El detalle del tráfico retenido es el siguiente:

Tabla 4: Retención de pagos Vodafone a Vodafone Ono (tráfico nov. 2015)

**[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y PARA MONSAN]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS Y PARA MONSAN]**

- 3) Por su parte, con fecha 22 de diciembre de 2015, Vodafone Ono informó a Monsan de la retención de pagos llevada a cabo por el operador de acceso por importe de **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**, señalando, según consta en la documentación aportada, que procedería a retener el pago en cascada. Asimismo, en el correo electrónico remitido a Monsan el 22 de diciembre Vodafone Ono manifestaba adjuntar el detalle del tráfico irregular y el detalle de los importes a retener, en cumplimiento de sus obligaciones conforme al contrato de interconexión con Vodafone – constando en el correo electrónico cierta información, como posteriormente se analizará-.

Cabe destacar que Vodafone Ono, en su escrito de 20 de diciembre de 2016 en contestación al primer requerimiento de información formulado por esta Comisión manifestó no haber recibido retribución en relación

con el tráfico a las numeraciones de Monsan objeto de análisis: *“Vodafone Ono no cobró las llamadas de sus usuarios llamantes ya que la retención procedía de la efectuada por Vodafone España a ese operador. No obstante, este operador sí desea comunicar a la Comisión que Vodafone España procedió a devolver a sus clientes el importe de las llamadas efectuadas a las cinco numeraciones cuyos pagos en interconexión fueron retenidos”.*

En el marco de las comprobaciones efectuadas por esta Comisión, se ha podido acreditar que Vodafone no procedió a las citadas devoluciones a los usuarios llamantes, sino que se produjo un impago en origen de la mayoría de las llamadas (respecto al resto de llamadas, se explica más adelante).

De conformidad con los datos suministrados por las partes en conflicto, los importes de interconexión retenidos por Vodafone Ono a Monsan son los siguientes:

**[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]
[FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**

Finalmente Vodafone señalaba que las citadas gestiones de recobro habrían resultado infructuosas y que el importe de las llamadas impagadas habría sido declarado incobrable.

En lo referente al resto de llamadas que sí fueron pagadas por los usuarios llamantes, Vodafone confirmaba que no realizó devoluciones. En concreto, *“por dificultades técnicas este operador no pudo llevar a cabo el proceso manual de abonos al resto de usuarios que realizaron llamadas a las cinco numeraciones a las que se refiere el presente expediente y que en total suman un importe de 394,19 euros”* (no se aportó el desglose de dicha cantidad en función de los importes por línea destino).

Sobre la base de las anteriores manifestaciones es posible concluir que del importe retenido por Vodafone en origen (4.831,56€) debido a la detección de tráficos irregulares a las cinco numeraciones de Monsan en el mes de noviembre de 2015, de esa cantidad cuatro mil cuatrocientos treinta y siete euros con 69 céntimos (4.437,69€) fueron impagados por el usuario llamante y declarados incobrables por Vodafone mientras que trescientos noventa y cuatro euros con 19 céntimos (394,19€) fueron pagados a Vodafone por sus abonados sin que ese operador de acceso haya acreditado la devolución de este importe a los llamantes o el pago al siguiente operador interviniente en la cadena de interconexión.

Como consecuencia de lo anterior, en el informe sometido al trámite de audiencia, se proponía como primer Resuelve que Vodafone debía acreditar a Monsan el impago de las llamadas por los abonados.

Mediante escrito de alegaciones de fecha 17 de noviembre de 2017, Vodafone manifiesta su oposición a la exigencia de acreditación expresa a Monsan del tráfico incobrable, por entender que en el marco del presente conflicto ya ha aportado evidencias suficientes de las llamadas impagadas.

En efecto, como alega Vodafone, en el presente expediente consta diversa documentación que evidencia el impago por parte de un abonado llamante de una cantidad considerable del importe total retenido a lo largo de la cadena de interconexión, por lo que, a juicio de la Sala de Supervisión Regulatoria, y siempre conforme a la documentación que obra en el expediente, procede considerar acreditado el impago de las llamadas ya referidas.

o **Monsan**

En su escrito de interposición de conflicto por la retención de pagos en interconexión Monsan manifestaba que *“Nuestro prestador nos indica que el número [INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS] pertenece a un cliente asiduo de sus servicios para adultos. [...] el cliente manifestó que sí se trataba de un consumo voluntario y que pagaba sus facturas a Vodafone (que era su operador de acceso) aunque también reconocía que en algún momento había solicitado un aplazamiento de las facturas de Vodafone para poder hacer frente a los pagos”*.

Monsan no impugna la suspensión de la interconexión y circunscribe su petición de intervención a esta Comisión a la determinación de si las llamadas fueron pagadas por los llamantes para, según se determine, proceder con el procedimiento previsto contractualmente para los casos de impagos.

De la información aportada por las partes en conflicto en el presente procedimiento se ha podido comprobar lo siguiente:

1. Que con fecha 9 de enero de 2015 Monsan firmó un contrato de prestación de servicios de tarificación adicional de voz 803, 806 y 807 con la prestadora (PSTA) [INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]. Monsan aporta a la CNMC copia del referido acuerdo con la PSTA en el que, entre otros extremos, se establece en las cláusulas cuarta (precios y facturación) y novena las condiciones para la retribución por parte de Monsan:

[INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA MONSAN]
[FIN CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA MONSAN]

2. El 22 de diciembre de 2015 Monsan recibió un correo electrónico de Vodafone Ono comunicándole la retención de los pagos en interconexión llevada a cabo por Vodafone aludiendo a la existencia de

tráficos irregulares hacia numeración 803X durante el mes de noviembre de 2015. Sin embargo, en relación con esa comunicación, Monsan ha manifestado a esta Comisión no haber recibido el detalle de los tráfico supuestamente irregulares. De igual manera, Monsan manifiesta no haber sido notificada de la suspensión del acceso desde la red de Vodafone hacia su numeración 803X.

Según ha podido comprobar esta Comisión, en la citada comunicación (e-mail de 22 de diciembre de 2015), aportada por la propia Monsan, sobre retención de pagos recibida por Monsan se le informaba sobre la existencia de tráfico irregular, el importe total y el detalle de la retención de pagos que se practicaría, el período del tráfico afectado, la conducta considerada ilícita, el operador propietario de la numeración (Monsan) y textualmente se indicaba lo siguiente: *“Se adjunta el detalle del tráfico irregular y/o fraudulento así como los importes a retener”*.

Adicionalmente, en caso de dudas o de requerir más información sobre la aplicación de la cláusula de retención de pagos, sobre la conducta ilegítima o sobre el detalle de las llamadas y los importes retenidos la citada comunicación incluía el nombre y el correo electrónico de la persona de contacto en Vodafone Ono.

Monsan alega que no recibió la totalidad de la información, conforme prevé el procedimiento común. Sin embargo, la empresa no puso en conocimiento del remitente la alegada falta de documentación adjunta, llamando la atención que ante dicha comunicación no haya solicitado dicha información. En cualquier caso, consta en el expediente que Monsan pudo tener acceso a esa información y que además estuvo en contacto con Vodafone Ono para intentar que no se llevara a cabo la retención de pagos que se le había notificado, por lo que no puede alegar desconocimiento sobre el tráfico irregular y la retención.

3. Posteriormente, con fecha 11 de enero de 2016, conforme a la autofactura que emite Monsan en nombre de la PSTA (para el pago a ésta de las llamadas recibidas a los servicios de tarificación adicional que ofrece) correspondiente al mes de diciembre de 2015, Monsan procedió a descontar a la PSTA el importe de [INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS, VODAFONE Y VODAFONE ONO] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS, VODAFONE Y VODAFONE ONO] en concepto de “TRAF. IRREG. 80Y NOV”.
4. Por el contrario, con fecha 10 de mayo de 2016, conforme a la autofactura aportada por Monsan correspondiente al mes de abril de 2016, Monsan procedió a abonar a la PSTA el importe de [INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS, VODAFONE Y VODAFONE ONO] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS, VODAFONE Y VODAFONE ONO].

Según se desprende de la información aportada por las partes en el marco del presente procedimiento, al parecer a lo largo del año 2016 Monsan realizó gestiones con Vodafone Ono para desbloquear el pago en interconexión retenido en cadena por Vodafone, hasta que, en fecha 23 de septiembre de 2016, Monsan recibió un correo electrónico de Vodafone por el que se le informaba que tras revisar el proceso seguido y el tráfico afectado se confirmaba la retención de pagos practicada⁸.

Un mes más tarde, el 24 de octubre de 2016, Monsan solicitó la intervención de esta Comisión para conocer si el usuario que originó la mayoría del tráfico en conflicto pagó su factura a Vodafone.

CUARTO.- Conclusiones y valoración de la solicitud formulada

En el escrito de interposición del presente conflicto, Monsan manifestaba que el usuario que generó casi la totalidad de las llamadas habría indicado que el consumo era voluntario y que pagaba sus facturas a Vodafone. En atención a ello, Monsan solicitaba que (i) en caso de impago parcial, se le repercutieran únicamente las llamadas impagadas por el cliente final; (ii) en caso de que éste hubiera pagado, se instara a Vodafone a pagar el tráfico retenido o (iii) se declararan incobrables las cantidades impagadas por el usuario llamante trasladándosele toda la información relativa al tráfico incobrable.

En primer lugar, ha quedado acreditado en el marco del presente procedimiento que, sea voluntario o no el consumo, el patrón de las llamadas realizadas a las numeraciones 803449124, 803449146, 803449150, 803449170 y 803449190 de Monsan durante el mes de noviembre de 2015 cumple con los parámetros establecidos en la Resolución de fecha 5 de septiembre de 2013 (procedimiento común) para ser considerado como tráfico irregular.

De los hechos analizados se desprende que Vodafone cumplió en tiempo y forma con sus obligaciones de notificación a la CNMC de la suspensión de la interconexión y del cumplimiento de los parámetros para calificar el tráfico a través de su red hacia las numeraciones de Monsan como tráfico irregular.

Vodafone no comunicó a Monsan la suspensión de la interconexión a las cinco numeraciones objeto de conflicto, conforme establece el procedimiento común, sino que únicamente comunicó la suspensión a Vodafone Ono. Este extremo queda acreditado en el expediente, al igual que el hecho de que Monsan tuvo conocimiento por parte de Vodafone Ono (en fecha 22 de diciembre de 2015) de la retención de pagos practicada y pudo tener acceso a los detalles del tráfico irregular (numeración origen y destino, fecha y hora de inicio de las

⁸ No obstante, como se señala en el apartado anterior, Monsan había abonado con anterioridad, en mayo de 2016, el importe correspondiente a dicho tráfico, sin esperar a la última comunicación de Vodafone Ono.

comunicaciones, duración, naturaleza del tráfico irregular, etc.), así como a los informes de suspensión de la interconexión incorporados al presente expediente (solicitando acceso a los mismos).

En segundo lugar, tanto el contrato de Vodafone con Vodafone Ono y el de Vodafone Ono con Monsan posibilitan la retención de pagos cuando se detecte la existencia de tráficos irregulares que causen perjuicios técnicos y/o económicos y en tanto no se haya cobrado cantidad alguna del tráfico irregular cursado.

Según han manifestado las partes interesadas, una vez detectado por Vodafone el tráfico irregular, este operador procedió a retener los pagos correspondientes, de forma que no trasladó a Vodafone Ono cantidad alguna relativa al tráfico identificado como irregular y éste, en consecuencia, tampoco lo hizo a Monsan. Por el contrario, Monsan sí pagó al PSTA al no haber recibido ninguna comunicación por parte de Vodafone sobre ningún procedimiento administrativo o judicial relativo a los tráficos irregulares.

Según se desprende del expediente, del importe del tráfico concernido, **[INICIO CONFIDENCIAL PARA TERCEROS] [FIN CONFIDENCIAL PARA TERCEROS]**. Por ende, en atención a lo previsto en los acuerdos que rigen la relación contractual entre las partes en conflicto, se deberá proceder a regularizar la situación mediante el pago a Vodafone Ono y este a su vez a Monsan de las cantidades efectivamente percibidas por Vodafone de los usuarios llamantes correspondientes al coste de las respectivas llamadas y a la componente de tarificación adicional -y ello, conforme al modelo de facturación del servicio, por el que, al importe facturado y cobrado por Vodafone, deberá deducirse el coste de los servicios de acceso y soporte de Vodafone y de Vodafone Ono, respectivamente-.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que la retención de pagos practicada por Vodafone España, S.A.U. en relación con las llamadas consistentes en tráfico irregular dirigido a los números 803449124, 803449146, 803449150, 803449170 y 803449190 durante el mes de noviembre de 2015, y trasladada a lo largo de la cadena de pagos, resulta ajustada a las previsiones de la normativa sectorial reguladora de la interconexión de redes de comunicaciones y a la luz de los contratos aplicables y de las circunstancias concurrentes respecto de los importes no cobrados de sus usuarios. Del importe retenido a Aplicacions de Servei Monsan, S.L., 4.437,69 euros se corresponden con llamadas realizadas por un abonado que ha impagado sus facturas y el importe adeudado ha sido declarado incobrable.

SEGUNDO.- Estimar parcialmente la solicitud de Aplicacions de Servei Monsan, S.L. en relación con el pago a esta empresa de las cantidades efectivamente percibidas por Vodafone España, S.A. de los usuarios llamantes, indicadas en el cuerpo de la presente Resolución, y según el modelo de facturación acordado entre los operadores.

TERCERO.- El importe reconocido mediante la presente Resolución se hará efectivo en la siguiente consolidación de tráficos cuya acta se firme tras la notificación de la presente Resolución.

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