

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO INTERPUESTO POR AIRE NETWORKS DEL MEDITERRÁNEO, S.L. CONTRA ADVANCED VOICE, S.L., EN RELACIÓN CON DETERMINADAS LLAMADAS IRREGULARES A NÚMEROS 902**

**CFT/D TSA/007/19/AIRE vs ADVANCED RETENCIÓN DE PAGOS 902**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

**Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 24 de septiembre de 2020

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente de referencia, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Escrito de presentación del conflicto por Aire Networks**

Con fecha 23 de enero de 2019, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de Aire Networks del Mediterráneo, S.L. (Aire), mediante el que plantea un conflicto de interconexión contra Advanced Voice, S.L. (Advanced) en relación con un tráfico presuntamente no permitido que habría usado numeración no autorizada y que podría constituir un tráfico irregular con fines fraudulentos, procedente de un presunto ataque a la centralita de un revendedor de Aire -Don Ignacio José Pla Cuco (IJPC)-.

En concreto, Aire solicitaba: (i) que se le devuelvan *“las cantidades cobradas por Advanced Voice en relación con las llamadas objeto de conflicto”* originadas desde el operador mencionado (IJPC) los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018<sup>1</sup> y (ii) la apertura de un procedimiento sancionador a Advanced, por el *“uso inadecuado de la numeración 902”* asignada a este operador.

---

<sup>1</sup> Aunque Aire en sus escritos no menciona el día 11 de septiembre de 2018, en los listados Excel que contienen la relación de llamadas, objeto de controversia en este conflicto, aportados por

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

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (Directora de la DTSA) de la CNMC de fecha 6 de febrero de 2019, se comunicó a Aire, Advanced, Orange Espagne, S.A.U. (Orange) e IJPC<sup>2</sup> el inicio de un procedimiento de conflicto, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dando traslado del escrito presentado por Aire al resto de los interesados.

Asimismo, se les requirió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la LPAC, determinada información necesaria para la resolución del conflicto.

## **TERCERO.- Contestación de los interesados a los requerimientos de información**

Con fechas 15, 18, 20 y 22 de febrero de 2019, se recibieron en la CNMC escritos de Advanced, Orange, Aire e IJPC, respectivamente, mediante los cuales daban contestación a los requerimientos de información formulados por esta Comisión.

## **CUARTO.- Declaraciones de confidencialidad**

Mediante acuerdos de la Directora de la DTSA de fechas 13 y 19 de febrero de 2019, se declaró como confidencial determinada información aportada por Aire, con fecha 21 de enero de 2019, y por Advanced, con fecha 15 de febrero de 2019.

## **QUINTO.- Nuevo requerimiento de información a los interesados y contestación**

A raíz de las contestaciones remitidas por Aire y Advanced mencionadas en el Antecedente anterior, con fecha 5 de marzo de 2019, se formuló un nuevo requerimiento de información a estos operadores, cuyas contestaciones se recibieron los días 21 y 25 de marzo de 2019, respectivamente.

## **SEXTO.- Nuevos requerimientos de información y contestación de varios operadores**

Con fecha 5 de marzo de 2019, se comunicó el inicio del procedimiento de conflicto y su condición de interesados a Telefónica de España, S.A. Unipersonal

---

Aire, figuran también llamadas de ese día y el importe total reclamado por Aire incluye el relativo a las llamadas del día 11 de septiembre de 2018. Por ello, se entienden también comprendidas esas llamadas en el presente conflicto.

<sup>2</sup> A la luz de la información obrante en el expediente, todos estos operadores participaron en la cadena del tráfico objeto del presente procedimiento.

(Telefónica), Vodafone ONO, S.A. Unipersonal (Vodafone Ono) y Telecom2 Ltd (Telecom2), y se les requirió determinada información.

Con fechas 26 y 27 de marzo de 2019 se recibieron contestaciones de Telefónica y Vodafone Ono, respectivamente, sin que Telecom2 haya contestado al requerimiento de información.

#### **SÉPTIMO.- Requerimiento de información a la SEAD y contestación**

Con fecha 25 de marzo de 2019 la Directora de la DTSA remitió un requerimiento de información a la Secretaria de Estado para el Avance Digital (SEAD)<sup>3</sup>. Con fecha 8 de mayo de 2019 se recibió escrito de contestación de la SEAD.

#### **OCTAVO.- Declaraciones de confidencialidad**

Con fecha 30 de abril de 2019, mediante acuerdos de la Directora de la DTSA, se declaró como confidencial determinada información del escrito remitido por Orange y de sendos escritos remitidos por Aire de fechas 20 de febrero y 21 de marzo de 2019.

#### **NOVENO.- Nuevos requerimientos de información y contestación**

Con fecha 21 de junio de 2019, se precisó requerir determinada información adicional, necesaria para la tramitación del expediente, a Telefónica, Vodafone Ono, Orange, Aire y Advanced.

Con fechas 3, 4, 5, 9 y 10 de julio de 2019, se recibieron en la CNMC escritos remitidos por Telefónica, Aire, Advanced, Vodafone Ono y Orange, respectivamente, mediante los cuales daban contestación a los anteriores requerimientos de información.

#### **DÉCIMO.- Declaraciones de confidencialidad**

Con fechas 2 de mayo, 8 y 18 de julio de 2019 se declaró como confidencial determinada información de los escritos remitidos por los operadores interesados en el presente procedimiento.

#### **UNDÉCIMO.- Rectificación de un error material de una declaración de confidencialidad de Telefónica**

Con fecha 19 de julio de 2019, Telefónica comunicó que había detectado un error material en el Resuelve Primero del acuerdo de declaración de confidencialidad del día 8 del mismo mes y año, en el que se declaró como confidencial determinada información del escrito que había remitido el día 3 de julio de 2019.

---

<sup>3</sup> En la actualidad, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID).

Con fecha 24 de julio de 2019 se dictó resolución rectificando el citado error material.

#### **DUODÉCIMO.- Otra información adicional**

Con fechas 9 de septiembre de 2019 y 9 de julio de 2020, se incorporó de oficio al expediente determinada información que figura en páginas de Internet y bases de datos, sobre la organización empresarial de Telecom2 y su relación con Advanced.

#### **DECIMOTERCERO.- Trámite de audiencia y alegaciones**

De conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la LPAC, con fecha 26 de febrero de 2020, se puso a disposición de los interesados el informe de la DTSA, emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles un plazo de diez días para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

Con fecha 4 de marzo de 2020 se recibió escrito de alegaciones de Orange, y el día 10 de marzo de 2020, los escritos remitidos por IJPC y Telefónica.

Por su parte, los operadores Aire y Telecom2 no han formulado alegaciones en el trámite de audiencia.

#### **DECIMOCUARTO.- Solicitud de Advanced de ampliación de plazo de alegaciones**

Con fecha 5 de marzo de 2020, Advanced solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones en el trámite de audiencia, siéndole conferida una ampliación de 5 días con fecha 6 de marzo de 2020.

#### **DECIMOQUINTO.- Escrito adicional de Advanced**

Con fecha 17 de marzo de 2020, se recibió escrito de Advanced en el que manifestaba que, en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuya disposición adicional tercera suspende los plazos administrativos, *“se procederá a realizar las alegaciones cuando pierda vigencia el citado Real Decreto y se reanuden los plazos”*.

#### **DECIMOSEXTO.- Declaración de confidencialidad**

Con fecha 28 de abril de 2020, se declaró como confidencial determinada información del escrito remitido por Orange con fecha 4 de marzo de 2020.

### **DECIMOSÉPTIMO.- Remisión de documentación a la Guardia Civil**

Mediante escrito de fecha 12 de junio de 2020, se remitió a la Guardia Civil copia de varios documentos no confidenciales obrantes en el expediente en relación con las denuncias presentadas por algunos interesados en el presente procedimiento.

### **DECIMOCTAVO.- Alegaciones de Advanced**

Con fecha 29 de junio de 2020, se recibió escrito de Advanced en el que formula alegaciones al trámite de audiencia.

### **DECIMONOVENO.- Incoación de procedimiento sancionador**

Con fecha 29 de julio de 2020, se procedió a la apertura de un procedimiento sancionador a Advanced con número SCN/D TSA/055/20.

### **VIGÉSIMO.- Informe de la Sala de Competencia**

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

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

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES**

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

El presente procedimiento tiene por objeto analizar la solicitud de Aire, consistente en que se declare la procedencia de la devolución, por parte de Advanced, de los importes abonados a este operador correspondientes a determinadas llamadas originadas en los equipos del operador IJPC<sup>4</sup> los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018, por tener su origen en un tráfico presuntamente no permitido que usaría numeración no autorizada, que también pudiera ser tráfico irregular con fines fraudulentos, a tenor de la categorización del tráfico establecida en 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 (Real Decreto 381/2015).

---

<sup>4</sup> Revendedor desde el que se originaron los tráficos –ver Antecedente Primero-.

## **SEGUNDO.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable**

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), corresponde a este organismo “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[5]</sup>, y su normativa de desarrollo*”.

A estos efectos, los artículos 6.4 y 12.1.a) de la LCNMC, y 12.5, 15 y 70.2, letras d) y g) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), otorgan a la CNMC competencias para intervenir en las relaciones y en los conflictos que surjan entre operadores o entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión en los mercados de comunicaciones electrónicas, a petición de cualquiera de las partes implicadas o de oficio cuando esté justificado, para fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como, la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la LGTel.

En línea con lo anterior, el artículo 6.4 del Real Decreto 381/2015 dispone que “*[S]i de la tramitación de los expedientes a los que se refieren los apartados anteriores<sup>[6]</sup> se desprende que las solicitudes o notificaciones correspondientes tienen su origen en un conflicto entre operadores en materia de acceso o interconexión, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá sobre los extremos objeto del conflicto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 15 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*”.

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 de conformidad con el 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.

Por último, el presente procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC.

---

<sup>5</sup> La referencia a esta ley ha de entenderse realizada en la actualidad a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que derogó la Ley 32/2003.

<sup>6</sup> Refiriéndose a los procedimientos para suspender la interconexión ante un tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración o un tráfico irregular con fines fraudulentos, contenidos en los apartados primero y segundo del artículo 6 del Real Decreto 381/2015.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

#### **PRIMERO.- Descripción de los hechos denunciados y operadores implicados**

Aire, entidad que plantea el presente conflicto, es un operador de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores como explotador de redes y prestador de distintos servicios de comunicaciones electrónicas desde el año 2004<sup>7</sup>.

IJPC, operador desde cuya centralita se originaron las llamadas controvertidas a números 902, es un revendedor<sup>8</sup> que, con fecha 16 de febrero de 2015 suscribió con Aire un contrato de telefonía cuyo objeto es la prestación por este último de **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL**.

Por su parte, Advanced, asignatario de la numeración 902 a la que se realizaron las llamadas<sup>9</sup>, es un operador de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores para la prestación de los siguientes servicios: servicio telefónico fijo, servicios vocales nómadas, servicio telefónico sobre redes de datos en interoperabilidad con el servicio telefónico disponible al público y servicio de telefonía vocal en grupo cerrados de usuarios<sup>10</sup>.

En su escrito de fecha 23 de enero de 2019, Aire afirma que los días [11,] 12, 13 y 14 de septiembre de 2018<sup>11</sup> se realizaron más de **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL**, desde los equipos del operador IJPC, hacia números de red inteligente. Las llamadas se realizaron, concretamente, a la numeración 902 572 15U (siendo U una cifra del 1 al 9 ambas incluidas) y 902 572 CDU (siendo CDU las siguientes cifras: 240, 940, 949, 939, 950 y 959), asignada al operador Advanced<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Entre otros, Aire figura inscrito para prestar el servicio telefónico fijo, el servicio de proveedor de acceso a internet y como operador móvil virtual prestador de servicio (expedientes núm. RO 2003/305, RO 2004/165, RO 2008/1667, RO/DTSA/1323/15, RO/DTSA/0844/16, RO/DTSA/0486/18 y RO/DTSA/0513/18).

<sup>8</sup> IJPC figura inscrito en el Registro de Operadores como operador que presta los siguientes servicios, entre otros: servicio de reventa del servicio telefónico fijo, reventa del servicio vocal nómada y prestación del servicio de acceso a internet (expedientes núm. RO 2014/1836 y 2014/2221).

<sup>9</sup> La numeración 902572CDU –objeto del presente procedimiento- fue asignada a Advanced el día 8 de septiembre de 2014 (expediente núm. DT 2014/1454).

<sup>10</sup> Expediente núm. RO 2013/1804.

<sup>11</sup> Vid nota al pie 1.

<sup>12</sup> Aire en el escrito por el que interpone el conflicto hace referencia únicamente como números afectados a los 902 572 terminados en las siguientes cifras: 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159. Sin embargo, en el Excel que acompaña a la denuncia se incluyen también los números 902 572 terminados en las siguientes cifras: 240, 939, 940, 949, 950 y 959. El importe de las llamadas a estos números fue de **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL** y que, sumado a las del resto, daría el total de la cantidad denunciada.

Según declaró Advanced, la numeración 902 572 15U fue cedida en las condiciones que se explicarán más adelante, a un operador británico denominado Telecom2<sup>13</sup>.

Advanced explicó, en el escrito remitido a esta Comisión de fecha 22 de marzo de 2019, que Telecom2 es un operador británico, que presta servicios legalmente en el Reino Unido<sup>14</sup> bajo la supervisión de OFCOM<sup>15</sup> y que no actúa como operador de telecomunicaciones en España –de hecho, Telecom2 no está inscrito en el Registro de Operadores-.

Advanced y Telecom2 tienen suscrito un contrato, desde el 3 de junio de 2018, por el que se califica a Telecom2 como un agente comercial de Advanced. Según el contrato, Telecom2 **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ADVANCED Y TELECOM2 [] FIN CONFIDENCIAL**.

El resto de los números asignados por la CNMC a Advanced y objeto del presente expediente no han sido utilizados con clientes finales, sino que, según declara Advanced, *“se ha utilizado de manera puntual para testeo, no estando asignada a ningún cliente en las fechas señaladas”*. Sin embargo, aunque su importe no es significativo, estas últimas llamadas se incluyen también como tráfico controvertido, porque figuran en los listados remitidos por Aire y el importe de las llamadas a estos números forman parte del total reclamado por Aire –con independencia del uso que en destino se haya dado a los números-.

Por otra parte, todas las llamadas objeto de este procedimiento se generaron desde números que no figuran en el Plan Nacional de Numeración Telefónica<sup>16</sup> (PNNT)<sup>17</sup>.

Independientemente de cómo se generasen las llamadas objeto del presente procedimiento, el siguiente esquema muestra a todos los operadores que estuvieron involucrados en el curso de las llamadas y en la cadena de pagos que posteriormente se analizará, de conformidad con la información facilitada por todos ellos.

---

<sup>13</sup> En el contrato examinado, Advanced cedió a Telecom2 100 números, del 902 572 100 al 902 572 199.

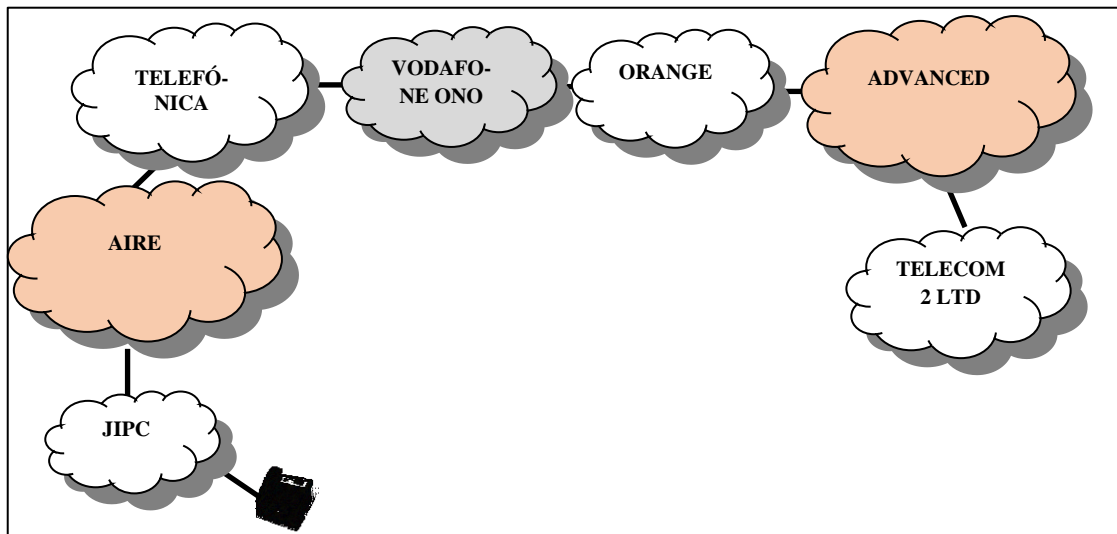
<sup>14</sup> Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>15</sup> OFCOM (Office of Communications) es el regulador de telecomunicaciones británico.

<sup>16</sup> Plan aprobado como anexo del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración.

<sup>17</sup> **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS []FIN CONFIDENCIAL**.





**Ilustración 1: Esquema gráfico de los operadores implicados (elaboración propia)**

De acuerdo con el gráfico anterior, las llamadas se efectuaron desde los equipos de IJPC, que tiene la condición de operador de acceso, que entregó las llamadas producidas los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018 a Aire. Inicialmente, estas deberían haber pasado desde la red de Aire a Telefónica, y de ésta a la de Orange –y posteriormente a la de Advanced, asignatario de la numeración denunciada, hacia la que se dirigieron las llamadas presuntamente irregulares-. Sin embargo, para el tráfico controvertido, Telefónica cometió un error de encaminamiento y cursó las llamadas a Vodafone Ono, quien las dirigió a Orange, operador de tránsito con quien tiene contrato Advanced. Una vez Orange pasó a Advanced las llamadas, este operador entregó los tráficos objeto de este procedimiento a Telecom2.

El esquema de pagos en cascada entre los operadores que intervinieron en los tráficos objeto del presente conflicto se rige por el modelo de acceso.

De acuerdo con el contrato, IJPC cobra al abonado por el servicio telefónico que le presta y paga a Aire la cantidad estipulada en el contrato que tienen suscrito. De este importe, Aire retiene el que corresponde a su servicio mayorista de soporte, antes de pasar el resto del importe a los siguientes operadores de la cadena.

En el modelo de acceso, el operador de red inteligente –en este caso, Advanced- debe hacerse cargo del importe de los servicios de acceso y tránsito prestados por todos los operadores intervinientes, IJPC, Aire, Telefónica, Vodafone Ono, en su caso, y Orange. En la práctica, cada uno de dichos intervinientes en la cadena retiene el importe que le corresponde cobrar por el servicio prestado y traslada al siguiente de la cadena el resto del importe, y así hasta Advanced, que como operador de red destino de las llamadas de red inteligente, debería recibir de Orange el importe que reste.

En el presente caso, la retención de pagos del tráfico denunciado no llegó a hacerse efectiva, como se detallará más adelante, siendo Aire el que asumió el pago íntegro del importe de estas llamadas que abonó al siguiente operador en la cadena, pues no ha recibido pago alguno por parte de IJPC, ni este de los que generaron las llamadas, pues no había abonados llamantes, probablemente, por haberse producido un hackeo en su centralita, como se explica a continuación<sup>18</sup>.

IJPC y Aire denunciaron ante la Guardia Civil el presunto ataque sufrido en la centralita del primero, con fechas 31 de octubre de 2018 -rectificada en cuanto a su cuantía el día 20 de noviembre de 2018<sup>19</sup>- y 21 de febrero de 2019<sup>20</sup>. En esta última denuncia, presentada ante la Guardia Civil de Valencia por IJPC, el operador afirma desconocer cómo se generaron dichas llamadas y plantea dos posibilidades:

*“(i) alguien accedió a alguno de los equipos de mi red y una vez dentro dio de alta una cuenta para poder generar llamadas desde mi IP y así tener una validación en los equipos de AIRE y poder llevar a cabo todas las llamadas fraudulentas obteniendo así cuantiosos beneficios económicos o bien,*

*(ii) la conducta fraudulenta se ha llevado a cabo en el sistema operativo de AIRE pues este operador cuenta con un sistema antifraude de consumo máximo que fue manipulado o no funcionó (en este caso AIRE dispone de un software propio donde se pueden configurar varias alarmas o alertas, entre ellas, un sistema antifraude de consumo máximo de telefonía y yo tenía configurada una alerta global de consumo máximo diario de **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL euros**).*”

En sus alegaciones al informe de audiencia, Advanced afirma que IJPC “*no tiene constancia de que se haya producido un hackeo*”. Para realizar esa afirmación se basa en la denuncia presentada por IJPC ante la Guardia Civil. Asimismo, solicita que se aporten pruebas concretas del hackeo.

De la lectura de la denuncia, no se llega a la conclusión que señala Advanced, sino que IJPC denuncia que se ha generado un tráfico desde su centralita por terceros, pero ignora el procedimiento seguido para llevarlo a cabo. No se considera necesario acreditar las manipulaciones del sistema de seguridad en el presente procedimiento, cuando el origen de las llamadas lo constituyen números que no están incluidos en el PNNT, el tráfico se aparta de los patrones habituales del operador -como prueba el exceso sobre el límite de gasto establecido y que saltaran las alarmas de los operadores de tránsito, como se indicará más adelante- y no se ha acreditado que haya usuarios finales ni, por tanto, que se haya producido una comunicación en esas llamadas.

<sup>18</sup> **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL.**

<sup>19</sup> Denuncia de Aire, adjuntada como anexo a su escrito de 23 de enero de 2019.

<sup>20</sup> Denuncia de IJPC, adjuntada como anexo a su escrito de 22 de febrero de 2019.

## **SEGUNDO.- Sobre la regulación vigente en materia de tráfico no permitido e irregular con fines fraudulentos**

El Real Decreto 381/2015 define los tipos de tráficos susceptibles de ser bloqueados actualmente en interconexión y los procedimientos a seguir para proceder al bloqueo de la numeración afectada y a la retención de los pagos en interconexión correspondientes<sup>21</sup>.

Los artículos 2 y 3 del Real Decreto citado definen los conceptos de tráfico no permitido y de tráfico irregular con fines fraudulentos, respectivamente. La valoración definitiva de las razones por las cuáles el operador califique los tráficos dentro de estas categorías la hará el órgano administrativo competente, en este momento, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) –a través de los procedimientos establecidos en los artículos 6.1 y 6.2-.

Así, el artículo 2.2 del Real Decreto 381/2015 establece que: *“Se considera tráfico no permitido que usa numeración no autorizada el que tenga origen o destino en recursos públicos de numeración que no hayan sido atribuidos, habilitados o asignados, pertenecientes a (...) planes e instrucciones sobre recursos de numeración”*, entre ellos, el PNNT<sup>22</sup>.

Por su parte, el artículo 3 del Real Decreto 381/2015 define el tráfico irregular con fines fraudulentos como aquel que *“presenta características que difieren significativamente de los patrones habituales de tráfico cursado bajo un funcionamiento ordinario de la red o de los servicios correspondiente a prácticas comerciales generalmente aceptadas en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, en aspectos tales como su volumen, número de conexiones o distribución en el tiempo, para determinados orígenes, destinos, rutas o áreas geográficas”*.

Teniendo en cuenta la descripción realizada en el apartado anterior sobre las llamadas realizadas, con origen en numeración inexistente en el PNNT, el presente conflicto involucra tráfico no permitido que usa numeración no autorizada, y también podría tener elementos de tráfico irregular con fines fraudulentos, según señalan las partes interesadas –posteriormente se hará referencia a esta cuestión-.

Por otra parte, en relación con la retención de pagos y el bloqueo del tráfico, el Real Decreto citado establece, en su artículo 4.2, que:

---

<sup>21</sup> Con anterioridad a dicho Real Decreto, este análisis sobre la posibilidad de bloquear la interconexión se hacía a través de los criterios establecidos por distintas resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones –y la retención de pagos no se regulaba-.

<sup>22</sup> Adicionalmente, el apartado 3 del citado artículo se refiere al tráfico no permitido que hace un uso indebido de la numeración, tipología de tráfico que no se ve en el presente conflicto.

«Los operadores podrán implantar procedimientos y sistemas que, basándose en las características del tráfico, permitan identificar los tipos de tráficos que obedezcan a los conceptos recogidos en los artículos 2 y 3, y actuar sobre ellos, **en particular reteniendo los correspondientes pagos de interconexión**, acceso o interoperabilidad, o bloqueando la transmisión de determinados tipos de tráfico, según lo dispuesto en los artículos siguientes».

Así, en primer lugar, los operadores pueden establecer un procedimiento o sistema que permita identificar los tipos de tráficos –irregular o no permitido-. Como ya ha señalado esta Comisión en anteriores ocasiones<sup>23</sup>, para implantar estos procedimientos y sistemas que permitan automáticamente el bloqueo del tráfico y/o la retención de pagos de manera anticipada –sin esperar a la autorización expresa de la SETID para cada caso concreto-<sup>24</sup>, los operadores deben obtener la autorización previa de la SETID sobre dicho sistema de criterios generales, siguiendo el procedimiento establecido en los apartados 4 y 5 del artículo 4 del Real Decreto 381/2015.

Fuera del anterior supuesto, los operadores pueden solicitar la autorización para suspender la interconexión caso por caso, en virtud del artículo 6.1 del Real Decreto 381/2015, y la SETID podrá autorizarla en un plazo de tres meses, pero no se prevé en este supuesto la posibilidad de llevar a cabo la retención de los pagos en interconexión con carácter anticipado.

De manera adicional, interesa destacar que, en el caso de tráfico no permitido que usa numeración no autorizada, el artículo 5 del Real Decreto 381/2015 obliga a “los operadores que identifiquen en sus redes o servicios tráfico no permitido que usa numeración no autorizada” a bloquear este tráfico y a notificarlo a la SETID y a los operadores y proveedores de servicios a los que afecte este bloqueo con los que el operador que lo identifique mantenga una relación contractual “en el plazo máximo de dos días hábiles a contar desde el momento de la identificación del tráfico no permitido que usa numeración no autorizada por parte del operador”<sup>25</sup>.

Por otra parte, de conformidad con la disposición adicional segunda del Real Decreto 381/2015 los operadores se adecuarán a las previsiones del citado Real Decreto. Para ello, en sus acuerdos de interconexión, acceso e interoperabilidad deberán describir los procedimientos que se aplicarán para el bloqueo del tráfico, la retención de los pagos y las correspondientes notificaciones al resto de operadores o proveedores de servicios.

<sup>23</sup> Expediente CFT/DTSA/052/17

<sup>24</sup> Como establece el artículo 6.2 del Real Decreto 381/2015.

<sup>25</sup> Como indica el Preámbulo del Real Decreto de continua referencia: “Los operadores deberán bloquear la transmisión hacia otros operadores o proveedores del tráfico no permitido que usa numeración no autorizada tan pronto como lo identifiquen, quedando obligados a identificar al menos dicho tráfico cuando es generado en sus redes y con destino en recursos de numeración pertenecientes a los planes nacionales.”

Por consiguiente, para llevar a cabo la **retención de pagos en interconexión** por tráfico no permitido o tráfico irregular con fines fraudulentos, cada operador debe disponer de unos criterios aprobados por la SETID (pudiendo actuar en ese caso conforme indica el artículo 6.2 del Real Decreto)<sup>26</sup>, o haber regulado esta posibilidad en los contratos de interconexión, debiendo estarse en ese supuesto a los contratos entre las partes y a las circunstancias particulares del caso.

### **TERCERO.- Sobre la actuación de los diferentes operadores en la cadena de interconexión**

Procede analizar a continuación si los comportamientos de las partes interesadas en este conflicto se ajustaron a la normativa y a los contratos suscritos entre los diferentes agentes involucrados.

#### **3.1. Actuación de los diferentes operadores de la cadena**

Como se indicó anteriormente, las llamadas objeto del presente conflicto se produjeron los días **11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018**.

Con fecha 19 de septiembre, Vodafone Ono informó a Aire del incremento abrupto del tráfico a 902. Esta advertencia podría considerarse el primer aviso recibido por Aire.

Sin embargo, Aire sostiene que esta comunicación hacía referencia a un fraude con destino a otro operador **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA AIRE [] FIN CONFIDENCIAL** y no a Advanced -por tanto, para Aire se trataría de un tráfico ajeno a este procedimiento-.

Esta afirmación se contradice con la denuncia de Aire ante la Guardia Civil<sup>27</sup>, en la que además de denunciar al operador que señala esta compañía, se evidencia que Aire conocía que el tráfico iba dirigido a un número de Advanced, al indicarse que, desde **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA AIRE [] FIN CONFIDENCIAL**, y con el correo que Aire remitió a Telefónica con fecha 2 de octubre de 2018, en respuesta a una comunicación de Telefónica, en el que reconoce que *“ONO denunció lo mismo y ya lo miraron”*.

Así, además de Vodafone Ono, Telefónica comunicó a Aire, con fecha **2 de octubre de 2018**, la existencia de comportamientos *“con una casuística muy particular”*, fecha en la que, según señala Telefónica, se revisaron los consumos como paso previo a la facturación del mes de septiembre. Ese mismo día, Aire informó a IJPC de las llamadas que se habían originado en su red.

El mismo **2 de octubre de 2018**, Aire confirmó, en sendos correos a Telefónica y Vodafone Ono, que se trataba efectivamente de *“un fraude de Advanced Voice*,

---

<sup>26</sup> Instrucciones de la SETID, con la relación de operadores autorizados: [https://advancedigital.gob.es/es-es/Servicios/Numeracion/Paginas/Medidas\\_Traf\\_NPI.aspx](https://advancedigital.gob.es/es-es/Servicios/Numeracion/Paginas/Medidas_Traf_NPI.aspx)

<sup>27</sup> Denuncia de fecha 31 de octubre de 2018.

S.L.”, solicitando a Telefónica que “[aplicasen] *la política de retención de pagos que tienen estipulada en el Ministerio*”. Según copia aportada del correo remitido por Aire a Telefónica, el día **3 de octubre de 2018** fueron notificados datos del fraude a los buzones habilitados a tal efecto por Telefónica<sup>28</sup>.

Según ha señalado Telefónica a requerimiento de esta Comisión, no trasladó al siguiente en la cadena la solicitud de Aire, porque esta última empresa, “*en su correo, no aporta información adicional alguna*”. Sin embargo, tampoco requirió a Aire esos datos adicionales hasta el día **13 de noviembre de 2018**, a raíz de que este operador se opuso a la factura remitida, como se explica más adelante.

Con fecha **16 de octubre** Aire informó a Advanced de las mencionadas llamadas generadas los días 11 a 14 de septiembre y solicitó igualmente que procediera a la retención del pago de las mismas. Advanced le indicó a Aire que siguiera la cadena de notificación a todos los operadores, con fecha **22 de octubre de 2018**.

Como se ha indicado, con fecha **31 de octubre de 2018**, Aire presentó denuncia ante la Guardia Civil.

En esa misma fecha (**31 de octubre de 2018**), Telefónica emitió la factura del mes anterior a Aire, incluyendo todos los tráficos, y en contestación a la misma, el **12 de noviembre de 2018**, Aire remitió a Telefónica un correo en el que le indicaba que “*esta propuesta [de factura] no es conforme ya que incluye el tráfico fraudulento recibido durante el periodo de septiembre*”. Al día siguiente, en contestación a otro correo de Telefónica en el que le pedía la denuncia, Aire informaba a Telefónica de que, con fecha 3 de octubre –como se indicó más arriba-, notificó, a los buzones habilitados para fraude y suspensión de la numeración de este último operador, el Excel con los detalles de las llamadas del tráfico objeto de este procedimiento. El día **19 de noviembre de 2018** Telefónica requirió a Aire la información para poder “*repercutir el importe del fraude en la próxima consolidación*”.

Con fechas **19 y 20 de noviembre de 2018**, Aire envió nuevos correos a Telefónica, adjuntando, al primero, los ficheros de las llamadas producidas y el importe de las mismas, y en el segundo, modificando el importe en cuestión, tras haber cambiado su denuncia ante la Guardia Civil ese mismo día para incluir el nuevo importe<sup>29</sup>.

El mismo día **20 de noviembre**, Telefónica envió correo a Vodafone Ono, adjuntando la información facilitada por Aire y solicitándole que procediera a la retención de pagos.

---

<sup>28</sup> No se aportaron a esta Comisión los Excel que acompañaban a esas comunicaciones por lo que se desconoce el nivel de detalle de los datos remitidos por Aire a Telefónica.

<sup>29</sup> Según consta en la denuncia del día 20 de noviembre de 2018, “*la misma persona [se presenta] nuevamente en estas dependencias para hacer constar que por error involuntario reseñó que el importe de la segunda denuncia era de INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL*”.

Posteriormente, con fecha **26 de noviembre de 2018**, Vodafone Ono remitió un correo a Orange, informándole de la denuncia existente y del tráfico involucrado, solicitando la retención de los pagos. Tras varias comunicaciones entre ambos operadores, Vodafone Ono informó a Orange del importe exacto con fecha 30 de noviembre de 2018. El día **5 de diciembre de 2018**, según correo electrónico aportado por Orange, este operador comunicó a Vodafone Ono la imposibilidad de retener los pagos, pues ya habían sido abonados a Advanced con fecha **5 de noviembre**, tras haberle remitido ésta factura el 10 de octubre de 2018 con vencimiento 9 de noviembre de 2018. A su vez, Advanced indica que el 6 de noviembre de 2018 abonó el importe a Telecom2.

En consecuencia, como se desprende de los correos aportados y del análisis anterior, Telefónica no comunicó la situación a Orange –que era el que realmente debía seguir la cadena de interconexión, de acuerdo con los contratos suscritos entre las partes-, ni le solicitó la retención de pagos, sino que se lo comunicó a Vodafone Ono, que fue el que lo trasladó a Orange, tras recibir la solicitud de retención de pagos de Telefónica.

De acuerdo con el escrito remitido a esta Comisión por Vodafone Ono, con fecha **13 de diciembre de 2018**, Telefónica remitió de nuevo un correo electrónico a Vodafone Ono solicitando repercutir la retención de pagos en cadena que reclamaba Aire. Al día siguiente, Vodafone Ono comunicó a Telefónica su imposibilidad de retención de pagos por haber sido ya abonados por Orange a Advanced el día 5 de noviembre de 2018.

Aire volvió a remitir un correo a Advanced el **18 de diciembre de 2018**, en el que le facilitaba la denuncia presentada ante la Guardia Civil. Al día siguiente, Advanced contestó a Aire indicando que *“en este caso al retrasarse tanto la denuncia nos vimos en la obligación de cumplir nuestro contrato con el siguiente escalón. Por lo cual nuestro operador en tránsito ya nos pagó dicho tráfico y nosotros tuvimos que pagar al operador [el día 7 de noviembre de 2018]”*.

Debido a que ya se habían abonado las cuantías por los operadores de tránsito –Telefónica y Orange-, Aire procedió a realizar el pago de la factura emitida por Telefónica en **enero de 2019**, asumiendo la totalidad del importe que implicó el tráfico objeto del presente procedimiento **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS** **[ ] FIN CONFIDENCIAL**, teniendo pendiente el cobro de las llamadas objeto de conflicto por parte de IJPC, quien indicó a Aire que: *“(i) esta parte estima que no es responsable de los consumos ilegítimos realizados; (ii) que los mismos multiplican por mil los consumos y costes que habitualmente se efectúan, y; (iii) que en última instancia rechazo la misma”*.

Con fecha **21 de enero de 2019**, Aire remitió un nuevo correo a Advanced solicitando la devolución de los importes, invitándoles a ponerse en contacto con el cliente de esta última [Telecom2]. Advanced no respondió a este correo.

### **3.2. Sobre los contratos entre las partes intervinientes en el conflicto y los criterios aprobados contra tráficos no permitidos e irregulares**

Se examina en este apartado el contenido de los acuerdos en materia de tráficos irregulares o fraudulentos, en cumplimiento de las previsiones de la disposición adicional segunda del Real Decreto 381/2015, y los procedimientos y sistemas que tienen aprobados los operadores implicados en el presente conflicto para la suspensión de la interconexión.

#### **IJPC - Aire**

Como se ha señalado, IJPC es un operador que tiene suscrito un contrato con Aire desde el 16 de febrero de 2015. Como medida de seguridad, este contrato incluye como obligación de IJPC que **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL**.

El contrato incluye la posibilidad de contratar a Aire **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL**.

Tal y como indica IJPC en su escrito de fecha 22 de febrero de 2019, así como en la denuncia ante la Guardia Civil que adjunta<sup>30</sup>, IJPC había configurado, con un límite máximo diario de **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL** euros, un software de alertas que Aire pone a disposición de sus clientes, y que según IJPC “falló o no funcionó”.

Aire justificó el error en que el “sistema de alertas **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL**”.

#### **Aire - Telefónica**

En su escrito de fecha 23 de enero de 2019, mediante el cual se iniciaba el presente conflicto, Aire indicó que, previamente a los hechos acontecidos, no disponía de ningún procedimiento aprobado para identificar tráfico fraudulento y para actuar sobre él en el marco del Real Decreto 381/2015 y así lo confirmó la SEAD (actualmente, la SETID). Asimismo, Aire indicó que había solicitado la aprobación de este procedimiento con fecha 5 de marzo de 2019, al amparo del artículo 4 del Real Decreto 381/2015.

Tras un requerimiento de la CNMC, Aire detalló que, previamente a la solicitud del 5 de marzo de 2019, solicitó a la SEAD la aprobación de dos procedimientos o sistemas de detección de tráficos no permitidos e irregulares -con fechas 26 de octubre de 2018 y 11 de febrero de 2019-. Según indicó el operador<sup>31</sup>, desistió de estos dos procedimientos porque la SEAD le trasladó en reuniones que, “en telefonía fija, Aire era fundamentalmente un operador mayorista y que los

---

<sup>30</sup> Denuncia presentada el 21 de febrero de 2019, después de una anterior de 31 de octubre de 2018.

<sup>31</sup> Escrito de fecha 21 de marzo de 2019.



*clientes eran los operadores”* a los que Aire prestaba un servicio con numeración subasignada, por lo que deberían ser estos operadores los que desarrollaran estos procedimientos.

De conformidad con el escrito de Aire, el operador planteó a la SEAD, en sus escritos de octubre y febrero antes citados, la posibilidad de establecer procedimientos de detección para clientes propios y para clientes de operadores que revendían el servicio telefónico que autorizasen expresamente a Aire para intervenir en su nombre, pues estos operadores no tenían capacidad para desarrollarlos. Según Aire, la SEAD les requirió la presentación de una nueva solicitud.

Finalmente, la SEAD aprobó en 2019 a Aire el procedimiento de bloqueo de tráficos no permitidos o irregulares con fines fraudulentos y de retención de pagos.

En consonancia con lo anterior, Aire indicó a esta Comisión que no suspendió automáticamente la interconexión hacia la numeración 902 considerada en el momento en que se produjeron los tráficos analizados –en la medida en que ese momento no tenía un sistema aprobado-, y que tampoco solicitó a la SEAD la autorización *ad hoc* contemplada en el artículo 6.1 del Real Decreto 381/2015. La SEAD así lo confirmó.

Por su parte, Telefónica tiene autorizados sus criterios para la identificación de tráfico no permitido o irregular con fines fraudulentos, para la posterior suspensión de la interconexión y retención de pagos de llamadas con origen en su red, desde el día 10 de diciembre de 2015.

Telefónica y Aire tienen suscritos dos Acuerdos Generales de Interconexión. El primero, firmado el día 19 de febrero de 2013 para redes fijas, y el segundo, entre la red fija del primero y la red móvil del segundo, de fecha 30 de marzo de 2017. En este último contrato, único aportado por Aire en este procedimiento al requerírsele los contratos actuales vigentes entre las partes, en su cláusula 8.1 se establece que **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA AIRE Y TELEFÓNICA [] FIN CONFIDENCIAL**.

Por su parte, la cláusula 8.3 prevé la retención de pagos para llamadas fraudulentas o tráfico irregular por parte de Telefónica en los siguientes términos:

**INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA AIRE Y TELEFÓNICA [] FIN CONFIDENCIAL**.

Por su parte, la cláusula 8.4 señala que:

**INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA AIRE Y TELEFÓNICA [] FIN CONFIDENCIAL**.

### **Telefónica - Vodafone Ono**

En su escrito de contestación de fecha 27 de marzo de 2019, Vodafone Ono señaló que no tiene firmado ningún acuerdo de interconexión de tránsito con Telefónica, para entregar a terceros llamadas con destino a numeración de red inteligente. Sin embargo, según Vodafone Ono, Telefónica le entregó erróneamente las llamadas, objeto de conflicto, en vez de entregarlas a Orange –que era el operador de tránsito de Advanced-, circunstancia de la que, según declara Vodafone Ono, fue advertida Telefónica el día 19 de septiembre de 2018. En esa misma fecha Vodafone Ono informó a Aire del incremento abrupto del tráfico a 902, ya que se habían producido muchas llamadas en un periodo concentrado de tiempo.

### **Telefónica - Orange**

Telefónica y Orange tienen suscritos Acuerdos Generales de Interconexión de los años 1999 y 2002, y han sido modificados para incluir previsiones sobre bloqueo de tráficos irregulares y retención de pagos en estos casos. Para el supuesto de los servicios de tránsito se prevé que **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y ORANGE [] FIN CONFIDENCIAL**<sup>32</sup>.

### **Orange - Advanced**

Orange tiene suscrito con Advanced un acuerdo para la prestación de servicios de red de comunicaciones electrónicas, de fecha 20 de diciembre de 2016, en el que se prevé la relación de ambos operadores para el supuesto de producirse tráficos irregulares con fines fraudulentos y la correspondiente retención de pagos, concretamente en la **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y ADVANCED [] FIN CONFIDENCIAL**.

Orange tiene un procedimiento de bloqueo y suspensión de tráficos irregulares por uso indebido y con fines fraudulentos en vigor ante la SETID<sup>33</sup>.

### **Advanced - Telecom2**

Advanced tiene suscrito un contrato con Telecom2, que Advanced adjunta como anexo 2 a su escrito de fecha 15 de febrero de 2019, por el cual **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ADVANCED Y TELECOM2 [] FIN CONFIDENCIAL**.

En cuanto a los posibles supuestos de fraude, la cláusula 2.4 del referido contrato señala que **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ADVANCED Y TELECOM2 [] FIN CONFIDENCIAL**.

---

<sup>32</sup> Vid expediente número CNF/DTSA/2306/13.

<sup>33</sup> Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de fecha 16 de noviembre de 2015 por la que se autoriza la utilización por Orange Espagne, S.A.U., de determinados criterios destinados a identificar tráficos irregulares con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

En la cláusula 5.3 del referido contrato, se estipula lo siguiente en referencia al tráfico fraudulento: **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ADVANCED Y TELECOM2 [] FIN CONFIDENCIAL**.

#### **CUARTO.- Análisis y valoración de la solicitud planteada en el conflicto**

De los datos proporcionados por las partes, se constata que en septiembre de 2018 se generó un tráfico con origen en la centralita de IJPC desde numeración no incluida en el PNNT hacia numeración 902.

Como ya se ha puesto de relieve en ocasiones anteriores, la numeración 902 tiene actualmente unos precios más elevados que las llamadas a números geográficos<sup>34</sup>, lo que podría explicar que se haya utilizado este tipo de numeración como destino, en lugar de numeración geográfica o de otro tipo.

De manera adicional, algún patrón de ese tráfico<sup>35</sup> como **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL** no responde al que habitualmente gestionaba IJPC hacia ese tipo de numeración. Así, su alerta global de consumo máximo diario era de **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA IJPC Y AIRE [] FIN CONFIDENCIAL** que contrastan con los **INICIO CONFIDENCIAL TERCEROS [] FIN CONFIDENCIAL** generados prácticamente en tres días.

Además, el operador asignatario de la numeración 902 hacia la que se dirigían las llamadas no ha aportado ninguna prueba -a pesar de habersele requerido- de la existencia de usuarios finales que recibieran las llamadas generadas los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018. De las pruebas obrantes en el procedimiento, se concluye que no hubo comunicación en las llamadas cursadas, solo se generaron minutos para facturar en interconexión.

Estos elementos confirman la existencia de un tráfico no permitido que usa numeración no autorizada, en términos del Real Decreto 381/2015, y apuntan a que también constituyen un tráfico irregular con fines fraudulentos generado con el objetivo de obtener de modo artificial un beneficio económico, lo que supone un uso inadecuado de las redes públicas de telecomunicaciones, que perturbó su normal funcionamiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 381/2015, Aire tenía que haber identificado el tráfico no permitido y bloqueado la transmisión de dicho tráfico hacia otros operadores desde que lo detectó, y

---

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, el análisis efectuado en el acuerdo dictado por la Sala de Supervisión Regulatoria de 3 de octubre de 2017 (IFP/DTSA/422/15), *“los precios hacia la numeración 902 son claramente más elevados que los de las llamadas efectuadas a numeración geográfica o móvil (como se ha señalado anteriormente, las llamadas a numeraciones 902 no están incluidas normalmente en las tarifas planas). (...)”*.

<sup>35</sup> Apuntados por Telefónica a Aire en su correo de 2 de octubre de 2018.

notificado esta circunstancia a la SETID en el plazo de 30 días desde que se produjo, así como, a los operadores a los que afectase el bloqueo con los que mantenía una relación contractual.

Asimismo, cualquiera de los operadores de tránsito que identificaron este tráfico podía y debía haber suspendido la interconexión una vez aportados por IJPC o por Aire, como operador soporte del operador de acceso, además de los datos del tráfico que lo identificasen correctamente, la denuncia de los comportamientos, mediante el escrito de solicitud de autorización de bloqueo a la SETID o, como ocurrió en este supuesto, ante los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. El problema fue que este último documento se recibió con posterioridad al abono de las cantidades por los operadores participantes en la cadena del tráfico.

Según señaló la SEAD a esta Comisión, estos tráficos no se le notificaron, pero, en cualquier caso, de los datos obrantes en poder de esta Comisión, el tráfico cesó el 14 de septiembre de 2018 (unos días después de su comienzo), puesto que no se generaron nuevas incidencias, lo que hizo innecesario el bloqueo posterior y dejó como único aspecto controvertido la retención de los pagos en interconexión.

El tráfico ficticio generado desde la centralita de IJPC que, en circunstancias normales, deberían haber pagado los usuarios finales, ha conllevado un perjuicio económico para Aire e IJPC<sup>36</sup>, desvirtuando la finalidad de la actividad de comunicaciones electrónicas.

De las distintas actuaciones de los operadores de la cadena, procede destacar lo siguiente:

- a) Como se ha analizado anteriormente, Aire confirmó a Telefónica que había sufrido un fraude y, según declara, también lo confirmó a Vodafone Ono –a pesar de no tener relación contractual con este último-. Como se ha señalado, Aire debería haber informado a la SETID del ataque sufrido en el momento en que detectó el tráfico y remitido al siguiente en la cadena ese escrito junto con los datos que demostraban que se trataba de un tráfico no permitido, para que estos retuvieran los pagos en cumplimiento de las previsiones de sus contratos.
- b) De los operadores de tránsito, Telefónica señala, en sus alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia, que, de acuerdo con el contrato que tiene suscrito con Aire, solo debía bloquear el tráfico telefónico y retener las cantidades en aquellos supuestos en que se cumplieran los criterios aprobados por la SETID para hacerlo. Dado que en el momento en que se produjeron los tráficos, Aire no tenía aprobado un procedimiento

---

<sup>36</sup> Aire, que no ha cobrado ninguna cantidad de IJPC, ha desembolsado los importes a pagar a los siguientes en la cadena. Por su parte, IJPC no ha cobrado las llamadas, por lo que también ha sufrido un perjuicio.

según el Real Decreto 381/2015, Telefónica indica que no estaba obligada a retener las cantidades correspondientes.

A pesar de esta afirmación, Telefónica, una vez recibida la denuncia presentada por Aire ante la Guardia Civil, remitió al siguiente operador de la cadena los datos proporcionados por Aire para que los siguientes operadores, de conformidad con sus contratos, procedieran a retener los pagos, en su caso.

Al tratarse de tráfico no permitido que usa numeración no autorizada y a la luz del contrato aportado, esta Comisión discrepa de la alegación de Telefónica. Este operador, una vez recibidos los datos del tráfico, si estos identificaban correctamente su naturaleza conforme al Real Decreto, podría haber intervenido. No obstante, se desconoce en qué momento Aire aportó el detalle de todos los tráficos, y la responsabilidad principal en la identificación del tráfico no permitido corresponde al operador desde cuya red se generaron dichos tráficos, es decir, de Aire, que podría haberlo denunciado desde un primer momento a la SETID y a la Guardia Civil, sin necesidad de impulso por parte de terceros.

- c) Vodafone Ono no tendría que haber resultado afectado en este conflicto porque no mantiene una relación contractual con Advanced y solo un error en el encaminamiento de Telefónica provocó su participación en la cadena de interconexión y, según señala, *“una pérdida económica al no recibir el pago del servicio de tránsito por parte de Orange”*.

En cualquier caso, Vodafone Ono fue el único en notificar a Orange la existencia de este tráfico.

- d) Orange tiene previsto en su contrato con Advanced (siguiente en la cadena) la retención de los pagos generados por tráfico fraudulento.

Así, el contrato suscrito entre estos dos operadores permite, **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y ADVANCED [] FIN CONFIDENCIAL**.

En el trámite de audiencia, Orange alega que no fue informado hasta el 26 de noviembre de 2018 del carácter del tráfico involucrado, por lo que ya había abonado los importes correspondientes a Advanced y **INICIO CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y VODAFONE [] FIN CONFIDENCIAL**.

Orange reclamó las cantidades abonadas por el tráfico objeto de este conflicto a Advanced, pero ante la negativa de este operador no repercutió el importe en las facturas posteriores.

Es cierto que, a pesar de que en el contrato suscrito con este operador se contempla esta posibilidad, también lo es que, salvo la buena voluntad de las partes, es necesario una resolución administrativa o judicial que ampare la recuperación de las cantidades ya abonadas.

Esta Sala considera que se ha constatado la existencia de llamadas desde numeración no autorizada a numeración de Advanced, sin que este operador haya acreditado que existan usuarios finales a los que se haya prestado el servicio. Esto permitiría, en aplicación de la cláusula antes citada y una vez dictada resolución del conflicto por la CNMC, recuperar las cantidades abonadas a Advanced.

- e) En cuanto a Advanced, asignatario de los números 902 llamados, es el operador que recibió el mayor importe como consecuencia de los tráficos generados. Advanced aportó durante la tramitación del procedimiento copia de dos ingresos realizados a favor de Telecom2 con fecha 6 de noviembre de 2018, que, según declara, corresponden al abono de los tráficos objeto de conflicto en ejecución del contrato de “agente comercial”, suscrito con este operador.

Para comprobar el uso de la numeración 902 en destino, esta Comisión requirió a Advanced y Telecom2 copia de los contratos suscritos con sus abonados para el uso de la numeración 90257215U, la descripción de los servicios que son prestados de conformidad con estos contratos, la identificación del país en el que se encuentran los abonados llamados y las facturas para el tráfico objeto de este conflicto. Advanced contestó que no tenía clientes finales más allá de Telecom2.

De forma adicional, Advanced señala que *“no se encuentra en posesión del contrato suscrito por Telecom2 con otras partes y no es posible remitir copia de este. Asimismo, las facturas emitidas por Telecom2 a otras partes, no se encuentran en nuestra posesión por lo tanto no es posible emitirlas”*.

Por su parte, Telecom2 no contestó al requerimiento de información de 5 de marzo de 2019.

Por tanto, ni Advanced ni Telecom2 han acreditado la existencia de usuarios finales que recibieran las llamadas –no se han aportado los contratos ni las facturas ni se ha identificado a estos usuarios- y tampoco se ha acreditado la prestación real de un servicio telefónico minorista.

La falta de colaboración de Advanced es difícilmente justificable cuando se ha podido comprobar que una sociedad -J2 World Ltd.- es accionista de ambas compañías<sup>37</sup>. Más aun, los gestores de esta empresa y de

---

<sup>37</sup> Respecto de Advanced, así figura en la escritura de fecha 27 de junio de 2018, núm. 662, incorporada al expediente. En el caso de Telecom2, se recoge en un [documento](#) de la Companies

Telecom2 son las mismas personas. Así, consultados los datos que figuran en el Registro de Operadores de comunicaciones electrónicas, en el Registro Mercantil británico<sup>38</sup> y en la página web de Telecom2, se constata que Don Alejandro Pérez y Don Robert Neil Johnson figuran como responsables en Advanced<sup>39</sup> y Telecom2<sup>40</sup>.

La vinculación de ambas empresas, añadido a las características del tráfico antes señaladas, apunta a una actuación coordinada con una finalidad meramente lucrativa y no a la prestación de un servicio de comunicaciones electrónicas. Advanced no ha negado en ningún momento, de hecho, que las empresas estén vinculadas.

Por último, la cláusula 2.4 del contrato suscrito entre Advanced y Telecom2, permite a Advanced *“repercutir a TELECOM2, con la debida justificación”*, las cantidades afectadas por el tráfico objeto del presente conflicto.

En sus alegaciones al informe emitido en el trámite de audiencia, Advanced considera que Aire es *“el operador que generó el tráfico no permitido”*. En este sentido, es necesario indicar que, en realidad, Aire es el que ha sufrido pérdidas económicas y ha denunciado el tráfico, mientras que son Advanced y Telecom2 los que más ingresos han percibido. Por lo tanto, la afirmación de Advanced no se corresponde con las pruebas obtenidas puesto que el tráfico se originó **desde** la red de IJPC, revendedor de Aire, no **por** Aire.

Advanced continúa señalando que, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 381/2015 *“las retenciones de pago están condicionadas a la existencia de un plan de identificación de tráfico aprobado por la autoridad pública competente”*.

Esta afirmación es correcta, pero también lo es que la CNMC tiene atribuida la competencia para resolver los conflictos que se generen como consecuencia de este tipo de tráficos y la defensa del interés público para la consecución y defensa de los objetivos y principios recogidos en el artículo 3 de la LGTel, entre los que se encuentra el hacer posible el uso eficaz de los recursos públicos limitados de telecomunicaciones, como es la numeración, o la promoción de las redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso. Para ello, la ley le ofrece la posibilidad de interpretar el alcance de los acuerdos suscritos entre los operadores y adoptar las medidas necesarias para la defensa de ese interés público dentro del marco legal.

---

House en el que se declara la adquisición de un 49% de las acciones de Telecom2 por parte de J2 World Ltd en el año 2012, como se ha corroborado en la base de datos consultada.

<sup>38</sup> <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/06926334/filing-history>

<sup>39</sup> Ambos figuran en el Registro de Operadores como representantes legales de Advanced.

<sup>40</sup> Don Alejandro Pérez aparece como “Managing Director” y Don Robert Neil Johnson como “Chairman” de Telecom2 (<https://www.telecom2.net/page/about-us/team>).

De los documentos aportados, ha quedado constancia de que no ha habido usuarios llamantes, tampoco se ha acreditado la existencia de destinatarios de las llamadas. Se ha generado un tráfico, que se puede calificar de “vacío”, que ha supuesto un uso de las redes y de la numeración que no se corresponde con su finalidad. Esto se traduce en un perjuicio para los operadores, no solo económico, sino también el derivado de un uso inadecuado de sus redes y de la numeración. Asimismo, el perjuicio alcanza a los usuarios que ven reducida la capacidad de las redes que son un recurso limitado y que puede provocar una pérdida de calidad en el servicio. Todo ello exige una intervención que garantice la salvaguarda del interés público afectado.

Tanto el contrato suscrito entre Orange y Advanced como entre este último y Telecom2 permiten la recuperación de las cantidades generadas ante tráficos fraudulentos o sin la intención de prestar servicio alguno a los usuarios finales que resultan de aplicación al presente supuesto. A través de ellas se podrá reparar parte del daño que determinados comportamientos han producido al mercado los operadores injustamente beneficiados.

En conclusión, en atención a las anteriores circunstancias, esta Comisión entiende que debe ser Advanced el operador que soporte los perjuicios derivados de los comportamientos anómalos producidos, puesto que, además, es el que puede, en el ámbito de su contrato con Telecom2 -que es su distribuidor a estos efectos-, realizar las actuaciones que estime pertinentes para repercutirle las cantidades afectadas, como prevé su contrato, en la cláusula 2.4. Así, no se desprende del contrato ningún impedimento o limitación para repercutir las cantidades con posterioridad.

En consecuencia, Aire Networks no estaba obligada a abonar a Advanced los importes que había recibido de Orange, hayan sido o no abonados a Telecom2, correspondientes a los tráficos objeto del presente conflicto.

## **QUINTO.- Sobre el uso de la numeración 902**

### **5.1. Relación entre Advanced y Telecom2**

Como se ha indicado en el Antecedente de hecho primero, en el escrito de fecha 23 de enero de 2019, mediante el que Aire planteaba conflicto de interconexión contra Advanced por un posible uso de tráfico irregular con fines fraudulentos, además de solicitar la devolución de los importes abonados- analizado anteriormente- el operador solicitaba la apertura de un procedimiento sancionador a Advanced por el “*uso inadecuado de la numeración 902*” asignada a este operador.

Aire considera que Advanced ha utilizado la numeración 902 para retribuir al abonado llamado titular de esta numeración a nivel minorista. Para fundamentar esta afirmación, aporta varios correos electrónicos intercambiados entre Aire y Advanced entre el día 16 de octubre de 2018 y diciembre del mismo año en los



que el primero informa al segundo de que se ha producido un fraude y solicita la retención de los importes correspondientes y el segundo informa de que ya ha realizado el pago.

Advanced ha indicado que *“el operador titular de la numeración 902 572 15x (siendo x cifras del 0 al 9) desde la fecha 3 de junio de 2018 y sin discontinuidad hasta la fecha es Telecom2 LTD, operador (...) con licencia de operador en Reino Unido”*.

Asimismo, Advanced declara que solo mantiene con Telecom2 relaciones a nivel mayorista. Así, señala que Advanced *“no solo no remunera de forma directa o indirecta a ningún cliente, abonado titular ni minorista o final, sino que, en su portfolio no existe la posibilidad de numeración 902 a ningún cliente de este tipo bajo ningún concepto”*.

Como se indicó anteriormente, Telecom2 tiene suscrito un contrato de “agente comercial” con Advanced en el que este último le cede la numeración 902 572 15U (siendo U una cifra del 1 al 9 ambas incluidas). Además, como se ha analizado anteriormente, ambas empresas comparten accionista y gestor.

Atendiendo a los términos del contrato y a la naturaleza de la relación entre ambas entidades, ha quedado acreditado que Advanced ha cedido la numeración 902 objeto del presente conflicto a otra entidad –Telecom2- que, aparentemente, es la que comercializa con los usuarios finales los servicios soportados en esa numeración.

## **5.2. Control de la numeración, regulación de la numeración 902 y aplicación al supuesto planteado**

Las condiciones de uso de la numeración vienen contempladas en el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento de Mercados), concretamente, en los artículos 38, titulado *“condiciones generales de uso de los recursos asignados”* y 59, denominado *“condiciones generales para la utilización de los recursos públicos de numeración”*, según los cuales los recursos de numeración deberán permanecer bajo el control del operador titular de la asignación, no podrán ser objeto de transacciones comerciales y deberán utilizarse con respeto a la normativa aplicable.

Por lo que respecta en concreto a la numeración 902, el PNNT atribuye los códigos «N=8 y 9» a los servicios de tarifas especiales, entre los que se incluye el servicio de pago por el llamante sin retribución para el llamado –prestado a través del rango 902-.

Tal como señala el apartado 9.1 del PNNT, los servicios de tarifas especiales<sup>41</sup> (como el 900, 901 o 902) son aquellos en los que el usuario llamante afronta unas cargas mayores o menores que el coste real de los medios de telecomunicaciones empleados por los operadores para transmitir las llamadas. En definitiva, los servicios de tarifas especiales comportan un nivel de pagos por el llamante diferente al de las llamadas a numeración geográfica o móvil.

Entre los posibles usos de la numeración de esta tipología, los números del rango 902 pueden y suelen ser utilizados principalmente por empresas y otras entidades públicas y privadas con el fin de ser accedidas por clientes y usuarios, ya que les permite publicitar un número único accesible con el mismo precio en todo el territorio nacional -lo que incrementa la seguridad y transparencia sobre el precio para el usuario llamante.

La numeración 902 solo puede ser utilizada por los operadores que la tengan asignada para la prestación de servicios de red inteligente a clientes finales o para subasignarla -previa autorización por la CNMC- a otros operadores españoles que, a su vez, la comercializarán a clientes finales en el territorio español.

En el presente caso, Advanced ha reconocido que no tiene clientes finales, sino que ha cedido la numeración a Telecom2. Este último actúa en el Reino Unido y ha adquirido la numeración, según el contrato firmado con Advanced, para su distribución internacional. Asimismo, no figura inscrito en el Registro de Operadores como operador de comunicaciones electrónicas ni, consecuentemente, tiene subasignada la numeración 902 objeto del presente conflicto.

Esta conducta podría constituir una infracción del artículo 77.19 de la LGTel que califica como infracción grave: *“el incumplimiento de las condiciones determinantes de las atribuciones y el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración de la LGTel”*, por parte de Advanced.

Por ello, con fecha 29 de julio de 2020, esta Sala procedió a la apertura de un procedimiento sancionador a Advanced con número SNC/DTSA/055/20.

#### **SEXTO.- Sobre la obligación de transitar cuando el contrato del servicio de tránsito se ha suscrito con un tercer operador**

Vodafone Ono indica que el tráfico objeto del presente conflicto se transitó erróneamente por su red, en lugar de pasar de Telefónica a Orange que es el operador que tenía firmado el acuerdo de tránsito con Advanced. Por ello, Vodafone Ono entregó el tráfico a Orange.

---

<sup>41</sup> Dentro de los servicios de tarifas especiales se incluyen también los servicios gratuitos (de cobro revertido automático) -900-, los servicios de precio más elevado o tarificación adicional, o los servicios de coste compartido entre el usuario llamante y el llamado -901-.

A raíz de esta circunstancia, en su escrito de 27 de marzo de 2019 Vodafone Ono indica que desearía un pronunciamiento de la CNMC sobre si en una situación como esta *“ante la inexistencia de acuerdo de tránsito debió de dejar de transitar las llamadas o, primando la interoperabilidad de los servicios, debió, como hizo, transitar las llamadas hacia Orange, y este último caso, obviamente, recibir la remuneración por los servicios de tránsito prestados”*.

La interoperabilidad de los servicios constituye uno de los objetivos y principios de la LGTel, como señala en su artículo 3.c). El artículo 12.2 de la LGTel obliga a los operadores a negociar la interconexión con el objeto de garantizar la prestación de servicios y su interoperabilidad. Y su consecución es uno de los criterios para la intervención de la CNMC de conformidad con el artículo 12.5 de la LGTel.

No obstante, la interoperabilidad está ligada a las obligaciones de acceso e interconexión, obligaciones que derivan de la normativa, la regulación que la desarrolla y de los contratos suscritos entre los operadores.

En el supuesto planteado por Vodafone Ono, se trata de un servicio de tránsito que no le correspondía cursar puesto que no hay ninguna obligación legal, regulatoria<sup>42</sup> o contractual para prestar el servicio de tránsito del tráfico objeto de este conflicto. Tampoco se trata de un servicio de acceso o terminación que impediría recibir el servicio a determinados usuarios y cuyo tratamiento podría ser distinto. Por tanto, el rechazo del tráfico estaría justificado.

En conclusión, se considera que Vodafone Ono no tenía obligación de transitar el tráfico hacia un operador con el que no tiene contrato para prestar el servicio de tránsito a numeración 902.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

## RESUELVE

**ÚNICO.-** Declarar que Aire Networks del Mediterráneo, S.L. no estaba obligada a abonar a Advanced Voice, S.L. los importes que aquel operador había recibido de Orange correspondientes a las llamadas cursadas desde los equipos de Ignacio José Pla Cuco los días 11, 12, 13 y 14 de septiembre de 2018 con destino a la numeración 902 572 15U (siendo U una cifra del 1 al 9 ambas incluidas) y 902 572 CDU (siendo CDU las siguientes cifras: 240, 940, 949, 939, 950 y 959),

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma

---

<sup>42</sup> Se trata de un servicio no sometido actualmente a regulación ex ante.

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.