

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS NÚMEROS

(SNC/DTSA/107/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULACIÓN

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, 18 de mayo de 2023

Vista la Propuesta de resolución de la instructora, junto con las alegaciones presentadas y el resto de las actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes

TABLA DE CONTENIDO

Antecedentes de hecho	3
PRIMERO. – Escrito de denuncia.....	3
SEGUNDO. - Expediente de información previa IFP/DTSA/026/20	3
TERCERO. – Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador	4
CUARTO. – Traslado de documentación a VODAFONE.....	5
QUINTO. – Alegaciones de VODAFONE al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador.....	5
SEXTO. – Incorporación de documentación al expediente.....	6
SÉPTIMO. - Requerimiento de información a titulares de numeración.....	6
OCTAVO. – Incorporación de documentación adicional.....	6
NOVENO. – Propuesta de resolución y trámite de audiencia	7
DÉCIMO. - Finalización de la instrucción y elevación del expediente a la Secretaría del Consejo	7
UNDÉCIMO. - Alegaciones de VODAFONE a la propuesta de resolución.....	7
HECHOS PROBADOS	7
PRIMERO. - Entre agosto y octubre de 2019, desde el número 912730748, asignado a EVOLUTIO y en uso por KONECTA -agente de televenta de VODAFONE-, se solicitaron cancelaciones de portabilidades móviles salientes de VODAFONE a EUSKALTEL. No obstante, no ha quedado acreditado que estas llamadas realizadas por KONECTA se hicieran sin el consentimiento de los clientes finales.....	8
SEGUNDO. - No se ha identificado la autoría material de la supuesta suplantación de la identidad de TELECABLE frente a sus clientes, desde el número 911238708, ni que se hayan propiciado o impedido portabilidades incumpliendo las características y condiciones establecidas para la conservación de los números.....	11
FUNDAMENTOS de derecho	13
PRIMERO. - Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el presente procedimiento sancionador y normativa aplicable al mismo.....	13
SEGUNDO. – Archivo del expediente.	15
RESUELVE	17
ÚNICO.-.....	17

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Escrito de denuncia

Con fecha 16 de abril de 2020, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de las operadoras Euskaltel, S.A. (EUSKALTEL) y R Cable y Telecable Telecomunicaciones, S.A.U. (TELECABLE)¹ por el que denunciaban a Vodafone España, S.A.U. (VODAFONE), en primer lugar, por la supuesta cancelación repetida, en calidad de operador donante, de la portabilidad de varias líneas móviles hacia EUSKALTEL (operador receptor) sin contar con el consentimiento de los titulares de las líneas (presuntamente, haciéndose pasar por éstos ante el operador receptor -EUSKALTEL-, para cancelar las solicitudes de portabilidad hacia EUSKALTEL); y, en segundo lugar, por la supuesta suplantación de la identidad de TELECABLE para convencer a 1.127 clientes para portar sus líneas fijas y móviles en favor de VODAFONE (folios 18 a 63).

SEGUNDO. - Expediente de información previa IFP/DTSA/026/20

Mediante sendos escritos de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (Directora de la DTSA) de la CNMC de fechas 29 de junio y 5 de agosto de 2020, se informó a EUSKALTEL y VODAFONE, respectivamente, de la apertura de un periodo de actuaciones previas (expediente IFP/DTSA/026/20), en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con el fin de analizar los hechos puestos de manifiesto y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo, requiriéndoseles determinada información (folios 64-65 y 81-82). Con fechas 21 de julio y 21 de septiembre de 2020, VODAFONE, EUSKALTEL y TELECABLE contestaron a los referidos requerimientos de información (folios 74 a 80 y 119 a 159).

El 7 de septiembre de 2020, la DTSA declaró la confidencialidad parcial de la documentación aportada por EUSKALTEL y TELECABLE en sus escritos de 14 de abril y 21 de julio de 2020 (folios 101 a 105).

Entre los meses de noviembre 2020 y marzo de 2021, la DTSA remitió solicitudes de información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) -reitero de solicitud de información de 29 de junio de 2020- (folios 69 y 70); a la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil -AOPM- (folio 177), sobre los intentos de cambio de operador registrados

VERSIÓN PÚBLICA

¹ En la actualidad, Telecable forma parte del Grupo Euskaltel.

en el Nodo Central de las portabilidades móviles denunciadas por EUSKALTEL; y a las asociaciones de consumidores FACUA y OCU (folios 181 y 185). En fechas 14, 16 y 19 de abril de 2021, respectivamente, la SETID, OCU, la AOPM y FACUA remitieron a la CNMC el detalle de los datos solicitados (folios 174 a 176, 192 y 193, 197 y 198, 202 y 203).

En fechas 31 de mayo y 1, 2 y 3 de junio de 2021, la DTSA requirió a cinco operadores de red que aportaran, entre otra, información sobre determinados números geográficos desde donde se habrían originado las supuestas llamadas fraudulentas dirigidas a portar o a cancelar la portabilidad, según el caso, de las numeraciones fijas y móviles objeto de las denuncias (folios 204, 208, 212, 216 y 220). Los días 7, 21 y 23 de junio de 2021 se recibieron las respectivas contestaciones a los requerimientos realizados (folios 224 a 226, 230 a 231, 235 a 238, 239 a 241 y 245 a 247).

El 29 de julio de 2021, la DTSA declaró la confidencialidad parcial de la información aportada por VODAFONE (folios 248 a 252).

El 17 de septiembre de 2021, la DTSA incorporó al expediente IFP/DTSA/026/20 información obtenida de oficio sobre quejas y reclamaciones de internautas sobre los números fijos denunciados, y la copia de una Resolución de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de fecha 11 de febrero de 2021, en la que se detalla información de interés para el expediente de referencia, como el funcionamiento de la red de televenta de VODAFONE y denuncias similares tramitadas en el ámbito de la protección de datos personales (folios 256 a 284).

El 29 de noviembre de 2021 la DTSA solicitó a la AEPD información sobre determinadas entidades y numeraciones, que fueron objeto de investigación en el expediente IFP/DTSA/026/20 (folios 401 a 402). El 23 de diciembre de 2021 la AEPD remitió a la CNMC su contestación a la solicitud de información (folios 411 a 498).

TERCERO. – Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador

El 9 de junio de 2022, la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra VODAFONE, como presunto responsable directo de una infracción administrativa grave, tipificada en el artículo 77.36 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014), consistente en el incumplimiento de las características y condiciones establecidas para la conservación de los números (folios 1 a 13). Concretamente, en dicho acuerdo se señaló que de la información analizada se desprendían indicios de que VODAFONE, o su agente representante, (i) pudo suplantar la identidad de los

VERSIÓN PÚBLICA

clientes para cancelar los procesos de portabilidad a través de la línea 912730748 [Denuncia EUSKALTEL] y, (ii) que de las grabaciones de llamadas a clientes aportadas por Telecable se desprendían indicios de suplantación de la identidad de ese operador para viciar el consentimiento en procesos de portabilidad fija y móvil [Denuncia TELECABLE].

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al presente expediente de determinada documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/026/20 (folios 18 a 498), así como la notificación al interesado², y la comunicación y el traslado de las actuaciones del citado expediente a la instructora nombrada.

CUARTO. – Traslado de documentación a VODAFONE

El 22 de julio de 2022, se dio traslado a VODAFONE (a petición expresa de dicho operador) de la documentación obrante en el presente procedimiento sancionador a fin de que pudiera aducir las alegaciones que estimase convenientes al acuerdo de incoación señalado en el Antecedente Tercero (folios 505 a 507).

QUINTO. – Alegaciones de VODAFONE al acuerdo de incoación del procedimiento sancionador

El 19 de julio de 2022, VODAFONE presentó escrito de alegaciones al acuerdo de incoación señalado en el Antecedente Tercero (folios 511 a 540), en el cual solicita a esta Comisión el archivo del presente procedimiento sancionador; en primer lugar, por prescripción de la infracción; en segundo lugar, por caducidad del procedimiento sancionador y; en tercer lugar, en defecto de lo anterior, (i) por falta de responsabilidad en las cancelaciones de portabilidad ante EUSKALTEL suplantando la identidad de clientes porque, en su opinión, el número desde donde se hicieron las llamadas no sería de VODAFONE y (ii) por falta de tipicidad en la supuesta suplantación de TELECABLE para engañar a sus clientes porque la práctica detectada no vulneraría el derecho a la conservación de numeración de los clientes.

VERSIÓN PÚBLICA

² El acuerdo citado fue notificado a Vodafone en fecha 20 de junio de 2022 (folios 14 a 17).

SEXTO. – Incorporación de documentación al expediente

Con fecha 29 de septiembre de 2022, se acordó la incorporación al presente procedimiento de documentación relativa a denuncias de particulares en sitios web, con el fin de que fuera analizada junto a la numeración geográfica origen de los procesos de portabilidad supuestamente fraudulentos (folios 541 a 548).

SÉPTIMO. - Requerimiento de información a titulares de numeración

El 10 de octubre de 2022, la instructora requirió a Konecta BTO, S.L. (KONECTA) y a Voxbone, S.A. (VOXBONE) determinados datos, como titulares de los números 912730748 y 911238708, respectivamente, desde donde se habrían generado las llamadas supuestamente fraudulentas atribuidas a Vodafone (folios 549 a 550 y 554). El 24 de octubre de 2022, KONECTA y VOXBONE remitieron a esta Comisión sendos escritos dando contestación a los requerimientos de información formulados (folios 561 a 562 y 566 a 570).

OCTAVO. – Incorporación de documentación adicional

El 17 de febrero de 2023, la instructora incorporó al procedimiento SNC/D TSA/107/22 la contestación de Evolutio Cloud Enabler, S.A. (EVOLUTIO) al requerimiento de información de la CNMC sobre el abonado en uso del número 912730748 y el listado de llamadas realizadas desde esa línea en los meses de agosto a octubre del 2019 (folios 239.1 a 239.4), presentada en la IFP/D TSA026/20.

Asimismo, se incorporó un archivo Excel elaborado por la instrucción con la versión no confidencial para VODAFONE de las llamadas realizadas desde la línea 912730748, a nombre del usuario KONECTA -plataforma de televenta de VODAFONE-, al número de atención a clientes de EUSKALTEI 688688222, entre agosto y octubre de 2019, según datos aportados por el operador de red EVOLUTIO -asignatario del referido número fijo- (folios 239.2 a 239.4). En dicho listado se resaltan en color amarillo las llamadas coincidentes en fecha y hora con las informadas por EUSKALTEL como supuesta suplantación de la identidad de los titulares de las líneas al solicitar la cancelación de solicitudes de portabilidad móvil (folios 29 a 32).

NOVENO. – Propuesta de resolución y trámite de audiencia

Con fecha 23 de marzo de 2023 tuvo lugar la notificación a VODAFONE (folio 644) de la propuesta de resolución formulada por la instructora del procedimiento (folios 582 a 595), después de haber sido puesta a disposición del operador en fecha 23 de marzo 2023 (folio 643) y concediéndole en la misma el plazo de un mes para formular alegaciones.

En la propuesta de resolución, la instructora concluye que la presunta infracción grave tipificada en el artículo 77.36 LGTel 2014 e imputada a VODAFONE en el acuerdo de incoación habría prescrito el día 20 de febrero de 2022³. Y ello en aplicación del plazo de prescripción de dos años previsto para las infracciones graves en el artículo 83.1 de la LGTel 2014 y dado que los hechos imputados como infracción se produjeron hasta octubre de 2019. Por este motivo, la instructora propone el archivo del expediente sancionador.

DÉCIMO. - Finalización de la instrucción y elevación del expediente a la Secretaría del Consejo

Una vez finalizada la instrucción, y por medio de escrito de fecha 23 de marzo de 2023 (folio 645), la instructora ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el resto de los documentos y alegaciones que conforman el expediente administrativo.

UNDÉCIMO. - Alegaciones de VODAFONE a la propuesta de resolución

El día 17 de abril de 2023, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de VODAFONE a la propuesta de resolución sancionadora.

En su escrito el citado operador manifiesta, en síntesis, su conformidad con la propuesta de archivo del procedimiento.

HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente han quedado probados, a los efectos de este procedimiento, los siguientes hechos:

VERSIÓN PÚBLICA

³ Considerando la suspensión desde el 14 de marzo al 1 de junio de 2020 del cómputo de los plazos administrativos de prescripción y caducidad como consecuencia del estado de alarma, 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 y Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

PRIMERO. - Entre agosto y octubre de 2019, desde el número 912730748, asignado a EVOLUTIO y en uso por KONECTA - agente de televenta de VODAFONE-, se solicitaron cancelaciones de portabilidades móviles salientes de VODAFONE a EUSKALTEL. No obstante, no ha quedado acreditado que estas llamadas realizadas por KONECTA se hicieran sin el consentimiento de los clientes finales.

Este hecho probado resulta de las actuaciones de instrucción realizadas en el marco del presente procedimiento.

En relación con los hechos que motivaron la incoación del presente procedimiento sancionador, en primer lugar, se han realizado actuaciones para comprobar si se habían cancelado solicitudes de portabilidad móvil de usuarios de VODAFONE hacia EUSKALTEL, entre agosto y octubre de 2019, mediante llamadas a EUSKALTEL (operador receptor) desde el número 912730748, supuestamente por parte de 33 usuarios que habrían solicitado previamente la portabilidad de sus líneas móviles hacia ese operador. Como consecuencia de dichas llamadas EUSKALTEL canceló la mayoría de los procesos de portabilidad de dichos clientes. A este respecto, VODAFONE manifestó en el expediente IFP/DTSA/026/20 que el número 912730748 desde el que se realizaron las presuntas cancelaciones irregulares era ajeno a VODAFONE (folio 513).

La CNMC remitió un requerimiento de información, entre otros, al operador de red asignatario del número 912730748, EVOLUTIO, el cual informó que el titular que tiene asignado desde enero de 2019 el uso de la citada numeración fija es la empresa KONECTA (folio 239.1). Dicha entidad no consta inscrita en el Registro de operadores y dentro de sus actividades se encuentra la de operar como centro de llamadas o “call center”, según su contestación al requerimiento de la CNMC (folio 554) en la que informó, entre otros, que:

“KONECTA tiene por objeto social, entre otros, la prestación de toda clase de servicios de telemarketing, incluyendo televenta, líneas de atención, telecobranza y otros servicios de marketing y mercadotecnia, en especial aquellos que puedan ser articulados en centros de teleatención o en plataformas tecnológicas asistidas, ya sea para clientes propios o de terceros, a través de agentes de atención o de cualquier otro medio técnico actual o que pudiere desarrollarse en el futuro, sea propio o de terceros”. Además, la empresa indicó que “era proveedor de Vodafone España SAU y de otras empresas de su grupo en 2019 y lo sigue siendo en la actualidad” (folios 561-562).

VERSIÓN PÚBLICA

Tras la contrastación del listado Excel de llamadas aportado por EUSKALTEL⁴ con los listados de las llamadas realizadas desde la línea 912730748 en los meses de agosto a octubre del 2019 aportados por EVOLUTIO (folios 239.2 a 239.4), se evidencian 197 llamadas emitidas desde el 912730748 hacia el número 688688222 de atención a clientes de EUSKALTEL, en el que se aprecian registros de llamadas coincidentes con las fechas y horas en que se realizaron las llamadas de cancelación de las solicitudes de portabilidad de VODAFONE a EUSKALTEL supuestamente por parte de los titulares de las respectivas líneas móviles. De forma simultánea, se procedió a verificar la información con los datos del Nodo Central de portabilidad móvil (folio 198).

A modo ilustrativo, se incluye la siguiente tabla con algunas de las referidas llamadas realizadas desde el 912730748, del proveedor de VODAFONE (VF), KONECTA, al teléfono 688688222 de atención a clientes de EUSKALTEL (EKT), relacionadas con las cancelaciones de portabilidades móviles registradas en el Nodo Central como “cancelación por el abonado”:

[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE]

Anteriormente, en contestación a un requerimiento de información remitido por la CNMC, VODAFONE señaló que los procesos de portabilidad de 26 líneas⁵ a favor de EUSKALTEL fueron cancelados a petición del cliente, como consecuencia de la aceptación de las ofertas de retención que llevó a cabo. Como prueba de ello, esta operadora aportó pantallazos del CRM⁶ sobre las interacciones mantenidas con los titulares de algunas líneas y en los que se puede ver la anotación “*pendiente de cancelar*”. Sobre otras líneas⁷, VODAFONE alega que no aportó acreditación del CRM debido a una supuesta incidencia con uno de sus proveedores (folio 129). Al contrastar los pantallazos del CRM aportados por VODAFONE con el listado de llamadas aportado por EUSKALTEL y con la información del Nodo Central, se desprende que, efectivamente, hubo peticiones de cancelación de las referidas portabilidades en horas posteriores a las ofertas de retención manifestadas por VODAFONE, aunque no desde los terminales de los usuarios sino, como se ha explicado, desde el 912730748.

_____ VERSIÓN PÚBLICA

⁴ En contestación al requerimiento de información remitido por la CNMC y denominado “Llamadas del 912730748” -cancelaciones solicitadas- (folios 29 a 32).

⁵ **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE]**

⁶ Customer Relationship Management.

⁷ **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE]**

A pesar de ello, la instrucción ha podido comprobar que al cabo de pocos días 17 de esas líneas terminaron portando a EUSKALTEL, como se desprende de la tabla anterior. Con respecto al resto de líneas, la instrucción no ha podido constatar los procesos del tipo “cancelación por el abonado” de las solicitudes de cambio de operador de VODAFONE a EUSKALTEL a partir del análisis de la información aportada desde el Nodo de portabilidad.

Luego, en el seno de la IFP/DTSA/026/20, VODAFONE reconoció (folio 151) que “*Se ha identificado a un posible grupo de agentes de un proveedor concreto (Konecta) como posibles responsables de irregularidades en los procesos de retención al no haber registrado correctamente la información de las interacciones con los clientes en los sistemas. Se ha solicitado al proveedor la toma de medidas efectivas contra estas prácticas y las penalizaciones correspondientes a los agentes*”. En este sentido, también manifestó haber puesto en marcha medidas de control con los diferentes proveedores como (i) la implementación de la grabación y almacenamiento de las interacciones con los clientes de servicios de prepago, (ii) comunicaciones específicas a todas las plataformas de ventas y retención para reforzar y recordar que cualquier práctica comercial irregular o de suplantación de clientes no está permitida, y (iii) una auditoría interna para identificar y mejorar cualquier posible deficiencia en el proceso de captación y retención de clientes y de conservación de la documentación asociada.

Pues bien, de la documentación que obra en el expediente se desprende que **el titular en uso de la numeración 912730748, KONECTA, forma parte del departamento interno de televenta (TVTA) de VODAFONE**, al ser una de sus plataformas de televenta subcontratadas (folios 308 y 309).

No es un hecho controvertido el que las llamadas de cancelación de portabilidades, supuestamente en nombre de clientes, que han sido analizadas en el presente procedimiento, se realizaron desde el número 912730748 de KONECTA, con independencia de que esa misma numeración haya sido utilizada en campañas comerciales de captación de clientes para otras empresas (folios 541 a 548).

Sin embargo, no se han identificado evidencias que avalen el que no se contara con el consentimiento de los usuarios para representarles, o de que las llamadas de solicitud de cancelación de las portabilidades no se realizaran mediante transferencias de llamadas desde el 912730748. Se llega a esta conclusión después de comprobar que no constan incidencias en el Nodo Central por fraude, ni denuncias de los titulares de las líneas ante las autoridades regulatorias u organismos y asociaciones de consumo sobre la posible práctica de *slamming* (cambio de operador fraudulentamente sin contar con el

VERSIÓN PÚBLICA

consentimiento del titular de la línea) consultadas en el presente procedimiento y en el marco del expediente de información previa IFP/DTSA/026/20 (folios 174 a 176, 192 y 193, y 202 y 203). El *slamming* fue conceptualizado por la Sentencia del Tribunal Supremo 605/2009 de 02 de octubre de 2009 (RC 1310/2005) como *término de lengua inglesa utilizado en el ámbito de las telecomunicaciones para indicar el cambio de compañía de telecomunicaciones sin la autorización del cliente, empleando técnicas fraudulentas*.

VODAFONE manifestó (folio 125) que EUSKALTEL no le requirió la documentación acreditativa de los consentimientos de los usuarios sobre los que tenía dudas, ni abrió incidencias asociadas a esos casos en el Nodo Central. Consultado el Nodo Central, no hay registros de incidencias relacionadas con los procesos de cancelación de portabilidad analizados en el presente procedimiento. Tampoco consta que se promoviera solución alguna por las vías informales de contacto habilitadas y utilizadas habitualmente entre operadores para solucionar las discrepancias detectadas en los procesos de cambio de operador con conservación de numeración.

En definitiva, se considera un hecho probado que desde el número 912730748, cuyo titular en uso es KONECTA, proveedor de televenta de VODAFONE, entre agosto y octubre de 2019, se realizaron llamadas al número de atención a clientes 688688222 de EUSKALTEL para cancelar solicitudes de portabilidad de 26 líneas móviles, cuyos titulares habían manifestado la voluntad de cambiar de VODAFONE a EUSKALTEL conservando su numeración. De estas 26 líneas, 17 se portaron a EUSKALTEL.

Sin embargo, no queda acreditado que se haya suplantado la identidad de los titulares de las líneas en las llamadas de cancelación de las portabilidades del *call center* de VODAFONE a EUSKALTEL ni que se hayan realizado las solicitudes de cancelación sin contar con el consentimiento de estos.

SEGUNDO. - No se ha identificado la autoría material de la supuesta suplantación de la identidad de TELECABLE frente a sus clientes, desde el número 911238708, ni que se hayan propiciado o impedido portabilidades incumpliendo las características y condiciones establecidas para la conservación de los números.

El segundo hecho que motivó la incoación del presente procedimiento sancionador trata sobre la supuesta suplantación de la identidad de TELECABLE frente a 1.127 de sus clientes, mediante llamadas desde el número 911238708, en las que se ofrecían a los abonados facilidades inexistentes para obtener su

VERSIÓN PÚBLICA

consentimiento y portar sus líneas hacia VODAFONE o para convencerles de no cancelar las portabilidades de TELECABLE a VODAFONE. Las llamadas se habrían realizado en el año 2019, desde el mes de enero y con picos en agosto y septiembre de dicho año.

Se ha comprobado en el Registro de Numeración que gestiona esta Comisión que VOXBONE es el operador al que la CNMC asignó el número 911238708. Esa operadora indicó (folios 230 a 231 y 566 a 567) que desde 2019 dicho número lo han utilizado las siguientes entidades:

[CONFIDENCIAL]

En contestación a los requerimientos formulados por esta Comisión, el asignatario de la numeración también indicó que las citadas empresas titulares del número no realizaron ninguna llamada saliente desde su red. La numeración fue utilizada exclusivamente para recibir llamadas: *“No hay registros de tráfico saliente en la red de VOXBONE. Por consiguiente, cualquier tráfico saliente del 911238708 en el periodo indicado debe haber sido consecuencia de la suplantación de la CLI”*⁸ (folio 566).

La información disponible indica que se podría tratar de un posible caso de *spoofing* (manipulación deliberada del identificador de llamadas), fuera de la red del operador que tiene asignada la numeración, lo que, unido a la falta de información más precisa sobre las numeraciones y los usuarios que fueron objeto de las llamadas supuestamente fraudulentas, ha impedido la trazabilidad de las llamadas. La práctica de *spoofing*, según han indicado los tribunales⁹, implica la suplantación de identidad a través de la manipulación de los datos de una comunicación.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco del presente procedimiento no se han identificado procesos de portabilidad como consecuencia de los hechos investigados ni eventuales vulneraciones al derecho de los usuarios al cambio de operador con conservación de numeración. La suplantación de la identidad de un operador para realizar actos de engaño sin repercusión directa acreditada en el ámbito de la portabilidad numérica excede del ámbito competencial de la CNMC, que en materia de telecomunicaciones se circunscribe a la salvaguarda

VERSIÓN PÚBLICA

⁸ Calling Line Identification -CLI- es la identificación de la línea de la persona que llama.

⁹ El *“Spoofing”*, en términos de seguridad de redes, hace referencia al uso de técnicas a través de las cuales un atacante, generalmente con usos maliciosos o de investigación, se hace pasar por una entidad distinta a través de la falsificación de los datos en una comunicación (Sentencia Audiencia Provincial de Valladolid Sección 4ª, número 205/2016 de 29 de junio de 2016, recurso 561/2016).

del derecho de los usuarios a cambiar de operador conservando su numeración o, lo que es lo mismo, a no ser cambiado de operador en contra de su voluntad.

Así, la investigación de posibles actuaciones fraudulentas con repercusión penal, como la usurpación de la identidad de TELECABLE en la práctica de la doble llamada para captación de clientes, compete a las autoridades policiales y, en su caso, a los Tribunales de Justicia.

En definitiva, no ha podido determinarse el origen de las llamadas supuestamente fraudulentas, su atribución a VODAFONE como responsable, ni un patrón que permita determinar una correlación entre esas llamadas y procesos de portabilidad efectivamente lanzados por usuarios finales, ámbito sobre el que esta Comisión resultaría competente para sancionar conductas prohibidas.

En conclusión, de la información expuesta en este punto, no se ha acreditado la existencia de un nexo, directo o indirecto, entre la numeración 911238708, VODAFONE y los procesos de portabilidad, en detrimento de los derechos de los usuarios, por lo que no resulta probada la conducta de suplantación de la identidad de TELECABLE para viciar la voluntad de los usuarios a cambiar de operador.

A los anteriores Antecedentes y Hechos Probados resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Habilitación competencial para incoar, instruir y resolver el presente procedimiento sancionador y normativa aplicable al mismo

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 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*.

En el ámbito de la portabilidad numérica, la CNMC está habilitada para supervisar la actuación de los operadores con el objetivo de salvaguardar los derechos de los usuarios a cambiar de operador conservando su numeración, previo su consentimiento informado. La CNMC tenía esta competencia de conformidad con los artículos 3.j), 21, 47 y 70.2.f) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014) y con el artículo 43 del

VERSIÓN PÚBLICA

denominado Reglamento de Mercados¹⁰ y la ostenta actualmente, de acuerdo con los artículos 33, 65.1.e) y 70.6 de la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel 2022).

El artículo 26.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público (LRJSP), dispone que *“serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa”*.

No obstante, de conformidad con los artículos 9.3 de la Constitución y 26.2 de la citada Ley, las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

El día 30 de junio de 2022 entró en vigor la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel 2022), que derogó la LGTel 2014. Los hechos analizados en el presente expediente se han producido entre enero y octubre de 2019. En este periodo era de aplicación la LGTel 2014, normativa que también regía en el momento de la incoación del expediente sancionador.

Entra dentro del ámbito de la potestad sancionadora de la CNMC conocer de la infracción grave del artículo 77.36 de la LGTel 2014, relativa al *“el incumplimiento de las características y condiciones establecidas para la conservación de los números”*, tipo infractor incluido en la infracción grave del artículo 107.27 de la LGTel 2022, sobre *“el incumplimiento de las características y condiciones establecidas para el cambio de operador y la conservación de los números, así como para el cambio de proveedor de los servicios de acceso a internet”*.

Por otro lado, según los artículos 63 de la LPAC y 29.2 de la LCNMC, *“para el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”*. Por ello y de conformidad con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.a) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC¹¹, el órgano

VERSIÓN PÚBLICA

¹⁰ 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.

¹¹ Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

competente para instruir el presente procedimiento es la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC, habiendo sido la instructora nombrada a través del acuerdo de incoación del presente expediente (véase Antecedente Tercero).

En cuanto a la norma procedimental, resultan de aplicación los artículos 2.2 y 6.5 de la LCNMC y 114.2 de la LGTel 2022. En virtud del referido artículo 2, en lo no previsto en estas normas regirán de forma supletoria las precitadas LPAC y LRJSP.

SEGUNDO. – Archivo del expediente.

El presente procedimiento sancionador se inició contra VODAFONE ante la posible comisión de una infracción tipificada en el artículo 77.36 de la LGTel 2014, que calificaba como infracción grave el incumplimiento de las características y condiciones establecidas para la conservación de los números -ver, en términos similares el artículo 107.27 de la LGTel 2022-.

Concretamente, el procedimiento se incoó por la existencia de indicios de que VODAFONE, como operador donante, o su agente representante, en el año 2019, habría podido suplantar la identidad de los clientes para cancelar los procesos de portabilidades móviles salientes a EUSKALTEL a través de la línea 912730748; así como la posible suplantación de la identidad de TELECABLE, desde el número 911238708, para viciar el consentimiento de los usuarios para la portabilidad de sus líneas fijas y móviles hacia VODAFONE.

Por un lado, el artículo 47.1.c) de la LGTel 2014 configuraba el derecho a la conservación de la numeración como un derecho esencial de los abonados del servicio telefónico disponible al público; al igual que se configura actualmente en los artículos 65.1.e) y 70 de la LGTel 2022. En el ejercicio del derecho al cambio de operador con conservación de los números, es responsabilidad de los operadores involucrados garantizar que no transfieren a los usuarios finales en contra de su voluntad.

Asimismo, el artículo 8.1 de la LGTel 2014 (al igual que el artículo 8.1 de la actual LGTel 2022) establecía que la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se sujetarán a las condiciones previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluye la condición de garantizar la conservación (portabilidad) de la numeración de sus usuarios en los

supuestos establecidos en la normativa (artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas¹²).

De acuerdo con lo indicado en los hechos probados, no se puede concluir que en el presente caso concurra infracción del artículo 77.36 de la LGTel 2014.

Por otro lado, el artículo 83.1 de la LGTel 2014 dispone que:

“Las infracciones reguladas en esta Ley prescribirán, las muy graves, a los tres años; las graves, a los dos años, y las leves, al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a computarse desde el día en que se hubieran cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador. El plazo de prescripción volverá a correr si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. (...)”.

En aplicación de dicho precepto, y dado que los hechos que pudieran haber sido imputados como infracción se produjeron hasta octubre de 2019, se concluye que la presunta infracción (imputada como grave en el acuerdo de incoación) resultaría prescrita el 20 de febrero de 2022¹³, antes del inicio del presente expediente sancionador. No se han constatado hechos adicionales durante la instrucción del presente procedimiento que modifiquen la anterior conclusión.

En este sentido, el artículo 89.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) prevé el archivo de las actuaciones cuando “*se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción*”.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la

VERSIÓN PÚBLICA

¹² Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

¹³ Considerando la suspensión desde el 14 de marzo al 1 de junio de 2020 del cómputo de los plazos administrativos de prescripción y caducidad como consecuencia del estado de alarma, 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 y Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Competencia, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

RESUELVE

ÚNICO.- Archivar el procedimiento sancionador incoado a VODAFONE ESPAÑA S.A.U. el 9 de junio de 2022.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector audiovisual y notifíquese a los interesados:

VODAFONE ESPAÑA S.A.U

Con esta Resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.