

## **RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR CONTRA OOIGA TELECOMUNICACIONES, S.L., POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DETERMINANTES DE LA ADJUDICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS DE NUMERACIÓN (SNC/DTSA/781/13/CONDICIONES NUMERACIÓN OOIGA).**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

#### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep María Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

#### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Barcelona, a 29 de abril de 2014

Visto el expediente sancionador incoado a Ooiga Telecomunicaciones, S.L., por el presunto incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de recursos públicos de numeración, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

### **I ANTECEDENTES**

#### **Primero.- Denuncias de Vodafone y Orange.**

Mediante sendos escritos de fechas 27 de julio y 18 de septiembre de 2012, Vodafone España, S.A.U. (en adelante, Vodafone) y France Telecom España, S.A.U. (en adelante, Orange), respectivamente, pusieron en conocimiento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT)<sup>1</sup> la posible utilización indebida de la numeración de tarificación adicional asignada a la entidad Ooiga Telecomunicaciones, S.L. (en adelante, Ooiga), como consecuencia de haber recibido tráfico fraudulento y masivo proveniente de la disociación de tarjetas prepago con el objeto de descargar saldos promocionales desde las redes de los operadores denunciados y por no prestar servicio alguno a través de los recursos de numeración asignados o prestarlo incorrectamente.

---

<sup>1</sup> Organismo regulador sectorial sustituido por la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

En concreto, Vodafone señalaba que en los meses anteriores había procedido a suspender temporalmente la interconexión de las llamadas con origen en sus usuarios prepago y destino a diversos números de tarificación adicional de los que Ooiga es asignataria<sup>2</sup>, ya que la práctica totalidad del tráfico originado en la red móvil de Vodafone con destino a números de tarificación adicional de Ooiga provenía de saldos promocionales que tenían como único destino los números que Vodafone había bloqueado a este operador antes de la denuncia. Por ello, según Vodafone, Ooiga estaría utilizando la numeración para fines distintos de aquellos para los que fue asignada, lo que producía un perjuicio cualitativo en el funcionamiento de la red y los servicios, así como un perjuicio económico grave.

Por su parte, Orange afirmaba que Ooiga sólo estaba recibiendo llamadas provenientes de un determinado número de líneas prepago titularidad de Orange y que esas líneas únicamente generaban tráfico con destino a la numeración asignada a Ooiga. Orange procedió a suspender la interconexión<sup>3</sup> con diversos números de tarificación adicional asignados a la denunciada. La presunta práctica fraudulenta llevada a cabo hacia números telefónicos de Ooiga estaría produciendo congestión en la red de Orange, así como, pérdidas económicas. Asimismo, según Orange, Ooiga estaría haciendo un uso ineficiente de los recursos de numeración que tiene asignados, al mantener gran parte de su numeración inactiva y no prestar los servicios para los que fue asignada.

Como consecuencia de todo ello, tanto Vodafone como Orange solicitaban a esta Comisión la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador contra Ooiga, así como la cancelación de la asignación de los recursos públicos de numeración de esta operadora.

### **Segundo.- Inicio del periodo de información previa y requerimiento de información.**

La CMT procedió, con fecha de 9 de octubre de 2012, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), a la apertura de un periodo de información previa con el fin de conocer con mayor detalle las circunstancias en que Ooiga hace uso de la numeración asignada y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento

---

<sup>2</sup> Resolución de la CMT de 11 de julio de 2002, por la que se autoriza a Airtel Móvil, S.A. a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en las tarjetas prepago VODAFONE y destino en determinados números 906 (RO 2002/6646 y en adelante, Resolución de 11 de julio de 2002); Resolución de la CMT de 31 de marzo de 2004, del conflicto de acceso interpuesto por Vodafone España, S.A. sobre la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en su red móvil y destino a números de tarificación adicional anunciados a través de los mensajes cortos no solicitados y recibidos por los clientes de dicha compañía (RO 2003/1983 y en adelante, Resolución de 31 de marzo de 2004); Resolución de la CMT de 17 de diciembre de 2009, por la que se autoriza a Vodafone España, S.A.U. a suspender la interconexión que permite el encaminamiento de las llamadas con origen en la red móvil y destino a números de tarificación adicional 905 (en adelante, Resolución de 17 de diciembre de 2009).

<sup>3</sup> En virtud de los procedimientos de suspensión de la interconexión aprobados por esta Comisión a Orange mediante Resoluciones de 5 de diciembre de 2002, 3 de julio de 2003, 31 de marzo de 2004 y 10 de julio de 2008.

(expediente RO 2012/1673), lo que fue notificado a Ooiga el 11 de octubre de 2012, junto al requerimiento de determinada información.

### **Tercero.- Denuncia de Telefónica de España, S.A.U.**

Con fecha de 8 de febrero de 2013 se recibió en el Registro de esta Comisión escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) mediante el cual solicitaba la intervención de este organismo frente a la detección del uso irregular de la numeración de tarificación adicional que Ooiga tiene asignada, el cual se habría incrementado durante el año 2012. Telefónica adjuntaba a su escrito un informe analizando las llamadas recibidas por líneas de tarificación adicional de Ooiga.

Dada la identidad sustancial y la íntima conexión que guarda la denuncia de Telefónica con las planteadas por Vodafone y Orange, mencionadas en el Antecedente de Hecho Primero, con fecha de 14 de febrero de 2013 el Secretario de la Comisión acordó acumular las mencionadas denuncias para ser examinadas conjuntamente, de conformidad con el artículo 73 de la LRJPAC.

### **Cuarto.- Acuerdo de inicio del presente procedimiento sancionador**

Con fecha de 18 de abril de 2013, el Consejo de la CMT aprobó Resolución por la que se acordaba la apertura del presente procedimiento sancionador contra Ooiga, por el presunto incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos públicos de numeración asignados (RO 2013/781), así como la apertura de un procedimiento de cancelación de la numeración de tarificación adicional que Ooiga tiene asignada.

El acuerdo de inicio fue notificado a Ooiga el 26 de abril de 2013, y a Vodafone, Orange y Telefónica el 22 de abril de 2013. Asimismo, el citado acuerdo fue comunicado a la instructora el 9 de mayo de 2013, con traslado de las actuaciones practicadas en el expediente RO 2012/1673.

Asimismo, con fechas de 16 y 17 de mayo de 2013 se procedió a dar traslado a la CSSTA<sup>4</sup> y al Ministerio Fiscal del expediente relativo al periodo de información previa de referencia, en el que consta tanto la citada Resolución de 18 de abril de 2013 como otros antecedentes de hecho.

### **Quinto.- Solicitud de Ooiga de acceso al expediente, solicitud de ampliación de plazo para la práctica de la prueba y personación en el procedimiento de cancelación de la numeración**

El 22 de mayo de 2013 se recibieron en el Registro de la Comisión sendos escritos de Ooiga por el que ponía de manifiesto su voluntad de acceder al expediente, solicitaba la ampliación del plazo para proponer prueba, así como, que se le tuviese por personado en el procedimiento de cancelación de su numeración, que se iniciaría como resultado del Acuerdo del Consejo de la CMT de 18 de julio de 2013.

---

<sup>4</sup> Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional.

**Sexto.- Escrito de Vodafone**

Con fecha de 22 de mayo de 2013, Vodafone presentó un escrito ante esta Comisión, mediante el cual manifestaba que, entre el 10 de octubre de 2012 y el 22 de abril de 2013, Vodafone había procedido a la suspensión de **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** números pertenecientes a Ooiga, lo cual había significado un perjuicio económico para Vodafone de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE FIN CONFIDENCIAL]** por costes de interconexión.

Vodafone adjunta a su escrito el detalle de las numeraciones afectadas por suspensiones de interconexión y solicita que se declare el beneficio obtenido por Ooiga con las actividades indebidas que ha realizado, que se cuantifiquen los daños y perjuicios que Ooiga ha ocasionado a Vodafone y le exija el pago de los mismos.

**Séptimo.- Declaración de confidencialidad**

Con fecha de 5 de junio de 2013 la instructora del procedimiento declaró la confidencialidad de determinados datos del escrito de Vodafone mencionado en el Antecedente de Hecho anterior.

**Octavo.- Acceso al expediente**

Mediante escrito de la instructora del procedimiento, con fecha de 5 de junio de 2013 se dio traslado a Ooiga de una copia de las actuaciones obrantes en el expediente y se le comunicaba la denegación de la ampliación del plazo solicitada.

**Noveno.- Requerimientos de información a Vodafone, Orange y Telefónica**

Con fecha de 28 de octubre de 2013 se formuló requerimiento de información a Vodafone, Orange y Telefónica acerca de posibles nuevas incidencias en sus redes respecto al tráfico con destino a la numeración de tarificación adicional de Ooiga, así como respecto a los importes abonados por los tráficos irregulares producidos desde que comenzaron los mismos.

**Décimo.- Escrito de alegaciones de Ooiga**

Con fecha de 8 de noviembre de 2013 se recibió en esta Comisión escrito de la entidad Ooiga en el que pone de manifiesto que considera que la instrucción del expediente sancionador ha superado el plazo máximo de un año de duración del procedimiento, previsto en el artículo 58 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel).

Asimismo, Ooiga manifiesta que ‘no queda claro’ en la Resolución de 18 de abril de 2013, de incoación del presente procedimiento, *“cuáles son los hechos concretos que constituirían una infracción... ni los hechos concretos que son objeto del expediente sancionador”* pues considera que esta Comisión no identifica las concretas ‘condiciones determinantes’ que han sido incumplidas. Asimismo, Ooiga insta a la instructora a darle traslado de *“un adecuado pliego de concreción de hechos”* a fin de poder ejercer su derecho de defensa.

**Undécimo.- Contestaciones de Vodafone, Telefónica y Orange**

Con fecha de 11 de noviembre de 2013, se recibieron sendos escritos de Vodafone y Telefónica y con fecha de 5 de diciembre de 2013 se recibió el correspondiente de Orange, mediante los cuales las operadoras aportaban la información solicitada en el requerimiento indicado en el Antecedente de Hecho Noveno.

**Duodécimo.- Nuevo requerimiento de información a Orange, Ono, Telefónica y Vodafone.**

La instructora del procedimiento formuló nuevo requerimiento de información a Orange, Cableuropa, S.A. (en adelante, Ono), Telefónica y Vodafone, el 17 de diciembre de 2013, acerca de los pagos realizados al siguiente operador de la cadena, respecto al tráfico con origen en sus redes y destino hacia la numeración de tarificación adicional de Ooiga.

Los días 23 y 27 de diciembre de 2013 y 8 de enero de 2014 se recibieron ante esta Comisión sendos escritos de contestación de Vodafone, Ono y Telefónica, respectivamente.

**Décimo tercero.- Escrito de la AOP**

Con fecha de 13 de enero de 2014, la Asociación de Operadores para la Portabilidad (en adelante, AOP) ha comunicado a esta Comisión que el 8 de enero de 2014 Ooiga ha solicitado la baja en dicha asociación *“como operador ‘aparaguado’, no habiendo iniciado en su lugar relación alguna con la AOP en calidad de miembro de pleno derecho o a través de otro operador en calidad de ‘aparaguado’*”, otorgándole temporalmente la condición de ‘donante no activo’.

**Décimo cuarto.- Requerimiento a Ooiga**

Con fecha de 17 de enero de 2014 la instructora del procedimiento formuló un requerimiento de información a Ooiga acerca de los efectos de la comunicación realizada por la AOP e indicada en el Antecedente de Hecho anterior. Junto al mismo se le comunicaba que se paralizaba el plazo máximo legal para resolver el presente procedimiento por el tiempo que mediara entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento o, en su defecto, por el transcurso del plazo concedido, lo que fue notificado a Ooiga el 20 de enero de 2014.

**Décimo quinto.- Declaración de confidencialidad**

Con fecha de 24 de enero de 2014 la instructora del presente procedimiento declaró la confidencialidad de determinados datos contenidos en los escritos de Vodafone de 11 de noviembre de 2013 y 23 de diciembre de 2013, de Orange de 5 de diciembre de 2013, de Ono de 27 de diciembre de 2013 y de Telefónica de 8 de enero de 2014.

**Décimo sexto.- Contestación de Orange**

Con fecha de 24 de enero de 2014 se recibió escrito de Orange de contestación del requerimiento de información indicado en el Antecedente de Hecho Duodécimo.

**Décimo séptimo.- Modificación de datos de Ooiga**

Con fecha de 7 de febrero de 2014 Ooiga comunicó a esta Comisión la modificación del representante legal de la sociedad, cesando D. Oscar García Arano, así como la modificación de su domicilio social y domicilio a efecto de notificaciones, a efectos de la modificación de dichos datos en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas dependiente de esta Comisión.

**Décimo octavo.- Escritos adicionales de Ooiga**

Por un lado, con fecha de 10 de febrero de 2014 se ha recibido ante esta Comisión escrito de Ooiga de contestación al requerimiento de información formulado el 17 de enero de 2014 y notificado a la misma el 20 de enero de 2014.

Por otro lado, el mismo día 10 de febrero de 2014 se recibió en esta Comisión escrito de Ooiga por el que renunciaba a toda la numeración de tarifas especiales<sup>5</sup>, sms, mms y al NRN asignados a la operadora por este organismo público.

**Décimo noveno.- Declaración de confidencialidad**

Con fecha de 12 de febrero de 2014, la Instructora del procedimiento declaró confidencial determinada información contenida en el escrito de Ooiga de 10 de febrero de 2014.

**Vigésimo.- Cancelación de la numeración de Ooiga**

Con fecha de 26 de febrero de 2014, mediante Resolución del Secretario de la CNMC, se procedió a la cancelación de toda la numeración asignada a Ooiga (incluida su numeración de tarificación adicional), a petición de la operadora, como se ha indicado. La numeración de tarificación adicional cancelada, afectada por el presente procedimiento es la siguiente:

Servicio de tarificación adicional	NXY	ABM	Nivel tarifario
Exclusivo para adultos	803	580	Nivel 3
Ocio y entretenimiento	806	580	Nivel 3
Profesionales	807	580	Nivel 3
Entretenimiento y usos profesionales	905	590	Nivel 3
Televoto	905	865	Nivel 3

<sup>5</sup> Con fecha de 30 de julio de 2010 (DT 2010/1122) se asignaron a Ooiga 5 bloques de numeración de tarificación adicional: de mil números cada uno de los rangos 803, 806, 807 y dos mil números del rango 905.

**Vigésimo primero.- Propuesta de resolución.**

Con fecha de 11 de marzo de 2014, la instructora del procedimiento sancionador emitió la correspondiente propuesta de resolución en la que proponía:

*“**PRIMERO.-** Que se declare responsable directa a OOIGA TELECOMUNICACIONES, S.L. de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 53 w) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, por haber incumplido las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración de tarificación adicional incluidos en el Plan Nacional de Numeración Telefónica, al hacer un uso indebido de la numeración de tarificación adicional asignada.*

*“**SEGUNDO.-** Que se imponga a OOIGA TELECOMUNICACIONES, S.L. una sanción económica por importe de 1.000.000 euros por la anterior conducta.”*

Dicha propuesta de resolución fue notificada debidamente a Ooiga el día 12 de marzo de 2014, tal como consta en el acuse de recibo obrante en el expediente.

**Vigésimo segundo.- Solicitud de acceso al expediente de Ooiga**

El 2 de abril de 2014 se recibió, en esta Comisión, solicitud de Ooiga para acceder al expediente y obtener copia de los documentos obrantes en el mismo. Mediante escrito de la instructora del procedimiento del mismo día de la solicitud, se dio traslado a Ooiga de una copia de las actuaciones obrantes en el expediente.

**Vigésimo tercero.- Alegaciones de Ooiga a la propuesta de resolución formulada por la instructora**

Durante el trámite de audiencia y mediante escrito de 10 de abril de 2014, recibido en esta Comisión el 16 de abril de 2014 (con sello de Correos de 11 de abril de 2014), Ooiga formuló alegaciones sobre la propuesta de resolución formulada por la instructora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (en adelante, Reglamento del Procedimiento Sancionador).

**Vigésimo cuarto.- Finalización de la fase de instrucción**

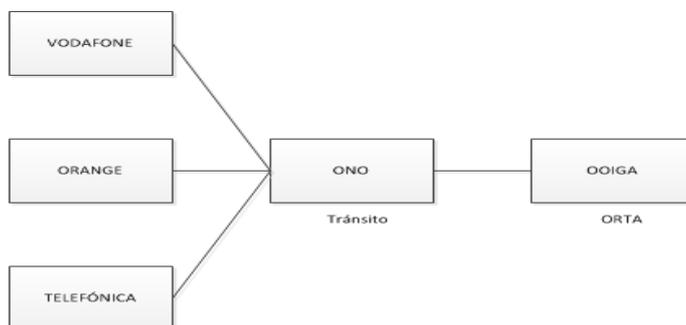
Con fecha 23 de abril de 2014, una vez finalizada la instrucción del procedimiento sancionador y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 19.3 del Reglamento del Procedimiento Sancionador, se elevó para resolución la propuesta de resolución junto con el expediente administrativo instruido.

## II HECHOS PROBADOS

Según consta en las actuaciones realizadas y en los documentos incorporados a la instrucción del procedimiento sancionador, resultan probados los siguientes hechos:

**Primero.- Entre los meses de junio de 2011 y noviembre de 2013, Ooiga ha recibido grandes volúmenes de tráfico irregular en la numeración de tarificación adicional que tiene asignada, proveniente de las redes de tres operadores.**

Ooiga tiene interconexión directa con Ono, por lo que las llamadas dirigidas a su numeración, generadas en las redes de otros operadores, tienen a Ono como operador intermedio, como se muestra en el siguiente gráfico:



Como se expone seguidamente, desde junio de 2011 hasta noviembre de 2013, casi la totalidad del tráfico recibido en la numeración que Ooiga tenía asignada mantenía un carácter irregular, dados sus parámetros de comportamiento, existiendo dos periodos que se diferencian claramente: por un lado, el producido desde noviembre de 2011 hasta la incoación del presente procedimiento sancionador -el 18 de abril de 2013-; y, por otro lado, el relativo al tráfico recibido a partir de esta fecha.

**I. En cuanto al tráfico recibido por la numeración de Ooiga antes de la incoación del presente procedimiento sancionador**

*a. Datos aportados por Vodafone*

Según las alegaciones y la documentación aportadas por Vodafone en acreditación de los hechos que se mencionan a continuación, entre el mes de noviembre de 2011 y el 23 de octubre de 2012, este operador suspendió la interconexión de su red con **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** números de tarificación adicional de Ooiga pertenecientes a los bloques 803580CDU, 806580CDU y 807580CDU<sup>6</sup>, en virtud de los procedimientos de suspensión aprobados por esta Comisión. Estas suspensiones de la interconexión respecto a las numeraciones denunciadas fueron debidamente notificadas a la CMT mediante los preceptivos Informes, así como a Ooiga mediante las correspondientes cartas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Teniendo cada bloque de numeración 1.000 números.

<sup>7</sup> Vodafone adjunta copia de quince cartas remitidas a Ooiga en las que, en las fechas que se indican a continuación, le comunicaba la suspensión de la interconexión que permite el encaminamiento de llamadas de los clientes prepago de Vodafone, en aplicación de la Resolución de esta Comisión de 11 de julio de 2002, a determinados números de tarificación adicional (**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**).

Como muestra de la irregularidad del tráfico, el generado por los usuarios de Vodafone hacia numeraciones asignadas a Ooiga, en el periodo entre abril y julio de 2012, fue el siguiente:

**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA**

**FIN CONFIDENCIAL]**

Por lo tanto, de las **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** llamadas realizadas por usuarios de Vodafone a la numeración de tarificación adicional asignada a Ooiga, el **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** de estas llamadas tenía como destino las numeraciones cuya interconexión ha sido suspendida, debido al carácter irregular del tráfico cursado.

Estas llamadas equivalen a **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** minutos, de los cuales el **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** estaba destinado a las numeraciones cuya interconexión ha sido suspendida.

Por lo tanto, la práctica totalidad del tráfico generado por los usuarios de Vodafone hacia la numeración de tarificación adicional de Ooiga iba dirigida a alguno de los números cuya interconexión ha sido suspendida por recibir tráfico irregular.

De este modo, a continuación se indican algunos ejemplos concretos de las irregularidades del comportamiento del tráfico cursado hacia Ooiga:

- De los usuarios prepago de Vodafone que realizaron llamadas al número **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA<sup>8</sup>, FIN CONFIDENCIAL]**. El tráfico hacia ese número se generó únicamente desde **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

Un hecho similar se notificó a esta Comisión mediante el informe de 14 de septiembre de 2012, respecto al número **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** asignado a Ooiga, que recibía todo el tráfico desde **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

El tráfico generado por los usuarios de Vodafone con destino hacia numeraciones de Ooiga tenía una alta concentración geográfica: se generaba tráfico **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

- Analizado el detalle del destino de las llamadas a números de tarificación adicional de Ooiga, realizadas por los usuarios de Vodafone cuyas líneas han sido suspendidas, se concluye, por ejemplo, que, en los meses de agosto y septiembre de 2012, del total de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA**

---

<sup>8</sup> “*International Mobile Subscriber Identity*”: códigos asociados a las MSISDN (*Mobile Subscriber Integrated Services Digital Network-Number*): número marcado para conectar una llamada a un teléfono móvil, es el que corresponde a la tarjeta SIM de las tarjetas prepago.

**VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** se han efectuado a números de tarificación adicional de Ooiga y a ciertos destinos internacionales.

- Vodafone explica que la mayoría de los usuarios prepago que efectúan estas llamadas irregulares **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

*b. Datos aportados por Orange*

En virtud de los procedimientos de suspensión aprobados por esta Comisión<sup>9</sup>, entre los meses de junio de 2011 y agosto de 2012, Orange remitió a esta Comisión un total de veintidós informes comunicando la suspensión de la interconexión de las llamadas de sus usuarios hacia numeración de tarificación adicional de Ooiga.

Durante el primer semestre de 2012, Orange suspendió la interconexión de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** números 80X asignados a Ooiga, de los cuales siete coinciden con números también suspendidos desde la red de Vodafone en el mismo periodo (entre febrero y julio de 2012). Asimismo, **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** números 905 asignados a Ooiga resultaron suspendidos en los meses de junio, agosto, septiembre y octubre de 2011, lo que fue debidamente notificado a esta última<sup>10</sup>, así como a este organismo.

Solo ocho eran las líneas postpago y 199 las líneas prepago de Orange que generaban tráfico hacia numeración de tarificación adicional de Ooiga; además, las líneas prepago únicamente generaban llamadas a numeraciones asignadas a Ooiga.

De las ocho líneas postpago que generaban tráfico hacia Ooiga, dos de ellas generaban tráfico irregular: **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA<sup>11</sup> FIN CONFIDENCIAL]**.

En las facturas aportadas por Orange, respecto a dos de las líneas postpago que generaron tráfico hacia Ooiga, se puede comprobar que ambas realizaron en un único día (25 de mayo de 2012) llamadas únicamente a servicios Premium (de Ooiga y del **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**).

Sorprende que, en ambos casos, según las facturas aportadas por Orange (que ascienden a **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE FIN CONFIDENCIAL]** euros en ambos casos), cada línea generaba llamadas **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA<sup>12</sup> FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>9</sup> Orange podía suspender la interconexión hacia determinadas numeraciones en virtud de los procedimientos aprobados por la CMT en el marco de los expedientes RO 2002/7453, RO 2003/1827, RO 2008/407 y RO 2011/1981.

<sup>10</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>11</sup> Mediante consulta al Registro Mercantil Central, se ha podido comprobar que **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** era el administrador solidario de Ooiga desde 27 de mayo de 2011; posteriormente, el 19 de abril de 2012 resultó como administrador único y, desde enero de 2014, ha cesado como tal, pasando a ocupar el cargo Dña Isabel González Lozano; desde la misma fecha ha cambiado el socio único de Ooiga, de Blackpine Capital, S.L. a Activa y Conecta Europa, S.L.

<sup>12</sup> Por ejemplo, **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Lo que arrojaría una evidencia más de que se trata de un tráfico irregular.

Ooiga afirma en su escrito de 10 de abril de 2014 que los anteriores no son datos relevantes por su poca representatividad.

Para esta Comisión, estos hechos son prueba indiciaria suficiente para considerar la existencia de tráfico irregular en su conjunto.

*c. Datos aportados por Telefónica*

Telefónica indica que el tráfico irregular detectado hacia numeración de Ooiga tiene como destino la numeración 80X o 905 que ésta última tiene asignada, mediante la cual no presta ningún servicio de tarificación adicional, sino que es utilizada para obtener, de forma fraudulenta, un lucro proveniente de la descarga de saldos promocionales desde la red de Telefónica.

Desde la red móvil de Telefónica, se cursó, entre el 1 de enero y el 1 de octubre de 2012, el siguiente tráfico con destino la numeración de tarificación adicional de Ooiga:

**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA**

**FIN CONFIDENCIAL]**

Analizados los detalles de las llamadas hacia numeración de tarificación adicional de Ooiga, se extraen las siguientes conclusiones. El tráfico presenta unos patrones de irregularidad similares al tráfico generado desde las redes de Vodafone y Orange. Estos patrones de tráfico se repiten y son distintos a lo habitual: **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Así:

- La numeración de Ooiga habría recibido desde la red móvil de Telefónica un 99,6% de las llamadas desde líneas prepago, frente a un 0,4% desde líneas postpago (**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**).
- Las llamadas mantienen **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.
- Analizadas las ubicaciones desde las que se producían las llamadas a Ooiga, se ha comprobado que existía una alta concentración geográfica, es decir, que todo el tráfico provenía de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** celdas para las llamadas al rango 803, de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** celdas en las llamadas a 806 y de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** celdas en las llamadas al rango 807. Más concretamente, el 80% de las llamadas provenía **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** celdas. El reducido número de celdas origen y la masiva concentración de llamadas en ciertas celdas hacen concluir que no se trata de un tráfico regular, más aun teniendo en cuenta que son llamadas dirigidas a tan sólo **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** números de los que Ooiga tiene asignados en tarificación adicional.

- Tampoco la distribución diaria de las llamadas mantiene un patrón natural, ya que **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.
- Procede destacar asimismo que las llamadas a la numeración de Ooiga se comportan de igual manera para los tres tipos de servicios (adultos, ocio y entretenimiento y servicios profesionales) y se producen sobre las mismas fechas.
- En cuanto a los terminales telefónicos utilizados para generar el tráfico recibido por la numeración de tarificación adicional de Ooiga, existe una **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.
- Respecto a la numeración 905 de Ooiga, aunque el tráfico parecía *a priori* mantener unos parámetros normales, sin embargo, **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** reciben la mayoría del tráfico (**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**).
- En muchos casos, Ooiga activaba números consecutivos de los rangos asignados, a medida que éstos iban siendo suspendidos en interconexión por los operadores de red.

## **II. Comportamiento del tráfico recibido en la numeración de Ooiga con posterioridad a la incoación del presente procedimiento sancionador**

Desde la red de Telefónica no se ha detectado tráfico irregular con destino a la numeración de Ooiga en los meses posteriores a la incoación del presente procedimiento sancionador –el 18 de abril de 2013-. En términos similares, la última suspensión de la interconexión desde la red de Orange hacia números de tarificación adicional de Ooiga se produjo el 22 de octubre de 2012.

Por tanto, desde la incoación del presente expediente, las únicas suspensiones de la interconexión con la numeración de Ooiga se han producido desde la red de Vodafone: 27 suspensiones entre el 18 de abril y el 29 de mayo de 2013 y 3 números más, entre esta última fecha y noviembre de 2013: de estas suspensiones, 25 se produjeron en las semanas posteriores al 18 de abril, fecha del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador. Teniendo en cuenta que dicha Resolución fue notificada a Ooiga el 26 de abril de 2013, desde esa fecha, sólo de forma residual, Ooiga recibió tráfico irregular en su numeración.

El perfil del tráfico recibido en las numeraciones de Ooiga suspendidas desde el 18 de abril era asimismo irregular, con **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

Por lo tanto, desde la incoación del presente procedimiento sancionador, el tráfico irregular que la numeración de Ooiga había estado recibiendo continua y masivamente en los 17 meses anteriores, remitió de forma repentina. Únicamente se produjeron incidencias desde la red de Vodafone, la mayoría de las cuales tuvieron lugar en las semanas posteriores a la incoación del presente procedimiento sancionador. En consecuencia, efectivamente, parece existir un nexo causal entre el inicio del presente procedimiento sancionador y la disminución del tráfico irregular.

### III. Alegaciones frente a este hecho en el escrito de Ooiga de 10 de abril de 2014

#### a. Alegaciones sobre el tráfico irregular

En sus alegaciones frente a la propuesta de resolución, Ooiga sostiene que los tráficos irregulares no supusieron la mayoría del tráfico que recibió en la numeración de la que era titular.

Es cierto, tal como afirma Ooiga, que esta entidad gestionaba otra numeración, aparte de la de tarificación adicional; pero de la numeración asignada, la única donde podía recibir llamadas aparte de en los bloques de tarificación adicional era en la relativa al rango 902. Ooiga tenía un solo bloque del rango 902 frente a 5 bloques de numeración de tarificación adicional de los distintos rangos atribuidos.

Ooiga afirma que recibía tráfico desde redes fijas o internacionales, no sólo desde las redes de los operadores denunciados. Sin embargo, Ooiga no detalla el nombre de otros operadores desde cuyas redes habría recibido tráfico en esos números.

En todo caso, tal como indicó Ooiga en su escrito de 14 de diciembre de 2012, de contestación al requerimiento de información formulado por esta Comisión, sólo está interconectado en España con Ono, por lo que, de recibir tráfico internacional, sólo le habría sido entregado desde la red de este último operador, extremo del que no se tiene constancia.

Ooiga afirma que no es cierto que el volumen de numeración suspendida resulte mayoritario; según la operadora, las suspensiones notificadas representarían menos del 20%.

El cálculo debe realizarse sobre el total de números activos que tuvo Ooiga en el periodo analizado. A este respecto, en cuanto al año 2011, según la información aportada por Ooiga a esta Comisión en cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 del Reglamento de mercados, acceso y numeración<sup>13</sup>, Ooiga asignó a clientes sólo 48 números de tarificación adicional<sup>14</sup> de los 5.000 asignados.

En cuanto al año 2012, en primer lugar, Ooiga manifestó a esta Comisión en el periodo de información previa que sólo tenía activos y recibiendo tráfico 249 de los cinco mil números que tenía asignados; en segundo lugar, en el Anexo I de su escrito de 15 de noviembre de 2012, Ooiga manifestó que habían sido asignados a cliente –prestador de servicios de tarificación adicional- 260 números de los rangos 803, 806 y 807 (no aporta datos de los 905) y que los números activos fueron **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Por último, según los datos aportados por Ooiga a esta Comisión en cumplimiento de lo establecido en el artículo 61 del Reglamento de mercados, acceso y numeración, en el año 2012 asignó a clientes 248 números<sup>15</sup>; además, comunicó a esta Comisión que en el mismo año mantuvo activos “para otros fines distintos a la identificación de clientes” 936 números de

---

<sup>13</sup> Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

<sup>14</sup> **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>15</sup> **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

tarificación adicional, por lo que se puede concluir que, según la información aportada, ese año tuvo activos 1184 números<sup>16</sup>.

Por las comunicaciones de los operadores denunciantes, **desde junio de 2011 hasta noviembre de 2013 se suspendieron un total de 379 números.**

Es necesario señalar que la cantidad de números suspendidos por los operadores de acceso no coincide estrictamente con el volumen de números asignados a cliente. Es decir, la cantidad de números suspendidos desde las redes de Orange o Vodafone<sup>17</sup> en el periodo analizado (379 números) supera la cifra de números asignados a cliente en los años 2011 y 2012 (296 números). Por tanto, la conclusión que se alcanza es que Ooiga gestiona un gran volumen de la numeración asignada como PSTA, y que esta también ha recibido tráfico irregular –aunque no se ha comprobado cuál exactamente-. Así, para 2012, teniendo en cuenta los datos aportados por Ooiga, la diferencia entre los números activos y los asignados a cliente es la cifra de números de tarificación adicional que gestionaba la propia Ooiga como PSTA (936 números).

Finalmente, aunque no se pueda afirmar que el tráfico irregular sea mayoritario, según los datos aportados por la propia Ooiga en el Anexo I de su escrito de 15 de noviembre de 2012, del total del tráfico recibido en la numeración que había asignado a algún cliente a lo largo del año 2012<sup>18</sup> (664.555 minutos), el 40,46% (268.882 minutos) del tráfico corresponde a números que fueron suspendidos<sup>19</sup>. En cambio, no aporta información acerca del tráfico recibido por la numeración que ella misma gestionaba como PSTA.

#### *b. Alegaciones sobre el tráfico histórico de su numeración de TA*

Por otro lado, contrariamente a lo que afirma Ooiga en la alegación Octava.cuarto de sus alegaciones, no se ha sostenido en ningún momento de la instrucción del procedimiento sancionador que todo el tráfico histórico de la numeración haya sido de carácter irregular, sino que en el periodo que va de junio de 2011 a noviembre de 2013 existe un número elevado de supuestos de tráfico irregular dirigido a numeración STA de Ooiga.

#### *c. Alegaciones sobre los informes de suspensión de la numeración*

En cuanto a sus alegaciones sobre los informes de suspensión, Ooiga afirma que, cuando el número de uno de sus PSTA resultaba suspendido procedía a introducir

---

<sup>16</sup> Ooiga no comunicó a esta Comisión los números activos en el año 2013.

<sup>17</sup> Es necesario recordar, que a pesar de que Telefónica detectó tráfico irregular hacia la numeración de tarificación adicional de Ooiga, y así lo ha denunciado ante esta Comisión, no procedió a la suspensión de la interconexión de ninguno de los números

<sup>18</sup> Se entiende que hasta noviembre por ser el último dato aportado por Ooiga.

<sup>19</sup> En el listado aportado por Ooiga, hay dos números suspendidos donde el PSTA aparece identificado, únicamente, como 'NA', sin que pueda determinarse a qué hace referencia dicha nomenclatura.

su propia locución. Esta declaración no tiene sentido para esta Comisión pues, por un lado, como se ha indicado, que se suspendiera el acceso a dicho número desde una determinada red móvil no implica que fuera inaccesible desde el resto de redes; por otro lado, la locución indica qué entidad presta el servicio de valor añadido: si se suspende la interconexión hacia este número la solución no es cambiar a la entidad en la locución, en la locución tendrá que figurar quien realmente preste el servicio de contenidos.

En cuanto al número de notificaciones de suspensión de la numeración, tal como puede comprobar la propia Ooiga en las comunicaciones de suspensión que le notificaron los operadores de red con procedimientos aprobados por esta Comisión, el hecho de que haya recibido “sólo” 28 notificaciones no implica que se hayan suspendido sólo 28 números. A modo de ejemplo, tal como se indica en la nota al pie número 7 de la presente resolución, sólo en el periodo entre noviembre de 2011 y el 23 de octubre de 2012 Vodafone había remitido a Ooiga 15 cartas de notificación de la suspensión de la interconexión con 184 números de tarificación adicional.

*d. Alegaciones sobre números suspendidos que habían recibido menos de diez llamadas*

Adicionalmente Ooiga afirma que una elevada cantidad de suspensiones, al menos 100 casos (serían un tercio de los suspendidos) afectan a números que han recibido menos de diez llamadas, lo que implica la imposibilidad de que constituya realmente un uso irregular. Para apoyar su alegación Ooiga pone como ejemplo 6 números de los bloques 806 y 807 suspendidos: uno en noviembre de 2011, dos en febrero de 2012, y tres más en mayo, julio y agosto de 2012, respectivamente, en los que indica que habían recibido sólo una llamada o ninguna.

Contrastando los datos de esta alegación con los datos aportados por la propia Ooiga en el Anexo I de su escrito de 15 de noviembre de 2012, se puede comprobar que la información coincide; por ejemplo, el número **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** no habría recibido una llamada sino 5, el número **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** no habría recibido una sola llamada sino 145, y el número **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** no había recibido una sola llamada como indica Ooiga en sus alegaciones a la audiencia, sino 325 llamadas como ella misma indicó en el Anexo a su escrito de 15 de noviembre de 2012; y así sucesivamente.

Es más, analizando los datos aportados por la propia Ooiga como Anexo I a su escrito de 15 de noviembre de 2012, que contiene los números asignados a cliente durante el año 2012 (año en que se produjo el mayor flujo de tráfico irregular hacia su numeración), sólo 8 de los números suspendidos habían recibido menos de 10 llamadas<sup>20</sup>. En concreto, fueron los números **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Por lo tanto, sólo 8 de los 111 números suspendidos habían

<sup>20</sup> Es necesario tener en cuenta que en el Anexo I portado por Ooiga, los números telefónicos de la columna ‘DDI’ se repiten, por lo que resulta necesario sumar las llamadas recibidas por el mismo número telefónico cuando el mismo se repita en varias filas

recibido menos de 10 llamadas, y no una centena de casos, como indica Ooiga en sus alegaciones a la propuesta de resolución. La razón por la que es posible suspender la interconexión con un determinado número, aun habiendo recibido menos de diez llamadas, es el **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

En consecuencia, no se admite esta alegación de Ooiga, ya que no ha resultado probada.

*e. Alegaciones relativas al control del tráfico irregular*

En cuanto al control del tráfico irregular, a lo largo de su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, Ooiga se contradice al indicar, por un lado, que le resultaba imposible determinar el tráfico irregular pues “*no existen unos criterios normativos que permitan a los titulares de la numeración... identificar un tráfico como contrario a la norma por irregular*”, y por otro lado, sostiene que actuaba activamente en la detección y freno del tráfico irregular, al haber “*suspendido sus servicios a PSTA antes incluso de recibir la notificación de la suspensión por parte de un operador de acceso*” (alegación Novena.Seis). Con ello, Ooiga trata de acreditar que no existió dolo en la comisión de la infracción y manifiesta que “*el desconocimiento de unos datos confidenciales no puede ser fuente de responsabilidad*”.

La primera deducción que se obtiene de las afirmaciones de Ooiga es que si era capaz de actuar ante un determinado tráfico, incluso antes de ser suspendido por el operador de acceso, es porque era capaz de identificar el perfil anormal del mismo.

Es cierto, tal como indica en su alegación Novena.seis, que Ooiga ya había indicado a esta Comisión durante la tramitación de la información previa de la que trae causa el presente procedimiento sancionador, que sometía a sus PSTA a un determinado control. Menciona como ejemplo el nombre de tres de sus PSTA contra los que habría actuado por recibir tráfico irregular “*con la sucesiva suspensión de sus servicios*”: **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**<sup>21</sup>. Sin embargo, ni durante la instrucción ni en las alegaciones a la audiencia Ooiga ha aportado pruebas que acrediten que tal control existía. Antes al contrario, el hecho de que el 40,46% de los números asignados a un PSTA fueran suspendidos, demuestra que dicho control, de existir, resultaba ineficiente.

Por otro lado, la afirmación de Ooiga de que actuaba contra el tráfico irregular resulta contradictoria con la alegación en la que afirma que, como titular de la numeración, no es capaz de determinar cuándo un tráfico es irregular, ya que indica que “*este procedimiento (el interno de Ooiga) no sólo se activa en el caso de que sea mi representada quien identifica el tráfico irregular*” sino también “*cuando se tiene constancia de un bloqueo de la interconexión a un número*”.

---

<sup>21</sup> Sólo con las dos primeras entidades indicadas Ooiga había suscrito un contrato para la prestación de servicios de tarificación adicional haciendo uso de la numeración de Ooiga, de conformidad con la documentación aportada por la imputada el 15 de noviembre de 2012, tal como se señala en el Fundamento de Derecho cuarto de la presente resolución

#### IV. El tráfico irregular se generó en su mayoría mediante la disociación de tarjetas prepago en los números de tarificación adicional de Ooiga.

Aunque este aspecto no está relacionado directamente con el uso de la numeración de tarificación adicional, del análisis de la información remitida por los operadores de red denunciante, en principio casi el 100% del tráfico recibido por la numeración de Ooiga fue generado mediante la descarga de saldos promocionales de tarjetas prepago emitidas y puestas en el mercado por los tres operadores denunciante.

En particular, se estarían utilizando las promociones prepago para generar un tráfico artificial, vulnerando las condiciones de uso de los saldos promocionales que regalan estos operadores, que establecen que no podrá utilizarse el saldo promocional en llamadas dirigidas a servicios de tarificación adicional (803, 806, 807 y 905).

Esta descarga de saldos promocionales produce en los operadores de red móvil una serie de perjuicios en la calidad de sus redes y servicios, puesto que el tráfico irregular y masivo perturba el normal funcionamiento de los mismos; por otro lado, produce a los operadores de red unos perjuicios económicos, como los costes de la interconexión en los que incurren por unas llamadas que no se habrían producido si las mismas no tuviesen como único objetivo la descarga de saldos promocionales para generar tráfico hacia la numeración de tarificación adicional asignada a Ooiga.

En todos los casos de suspensión de la interconexión de Ooiga desde la red de Vodafone, se ha producido una disociación de packs, es decir, una separación entre la tarjeta SIM y el terminal móvil que se venden para su uso conjunto<sup>22</sup>. En las redes de Telefónica y Orange, salvo excepciones aisladas, en la mayoría de supuestos se ha producido también una descarga de saldos promocionales.

Sobre la práctica de descarga de tarjetas prepago, la Resolución de la CMT de 11 de julio de 2002 ya establecía que:

*“(...) se entiende por esta Comisión que la práctica consistente en disociar el pack Vodafone descargando el crédito en un número de tarificación adicional (número que no aporta ningún servicio adicional, pues no tiene como objeto ninguna comunicación, simplemente permitir descargar el crédito de las tarjetas disociadas), **perturba el funcionamiento del servicio** que, como ya se dijo, “se ha revelado en España como motor de la introducción de la telefonía móvil, esperando que juegue un importante papel en la telefonía móvil de tercera generación y en los servicios de telefonía y datos conocidos como GPRS. Por ello esta Comisión entiende primordial velar porque los elementos que permiten un mejor desarrollo del mercado se mantengan alejados de distorsiones perjudiciales...”*

Asimismo, el Tribunal Supremo en una reciente Sentencia de 7 de marzo de 2013 (JUR 2013\94813) ha señalado que “la práctica consistente en disociar el pack comercializado para descargar después el saldo de la tarjeta en un número de

<sup>22</sup> Se compra un terminal subvencionado y sus tarjetas, que se han de utilizar exclusivamente sin disociación del “pack” (terminal + tarjetas), y se utilizan las tarjetas para llamar a números de tarificación adicional y utilizar así el crédito/saldo de las tarjetas.

tarificación adicional, perturba el funcionamiento de un servicio que, en el ejercicio de su libertad empresarial, TME<sup>23</sup> ha decidido poner en el mercado”.

En alusión a la reiterada jurisprudencia sobre este particular<sup>24</sup>, continúa el Tribunal Supremo en la mencionada Sentencia estableciendo que *“la utilización de los “pack de Movistar Activa” disociados como medio para descargar o blanquear el crédito de las tarjetas mediante llamadas a números que prestan servicios meramente ficticios o aparentes, sin contenido alguno, constituye una perturbación en el funcionamiento normal de las redes públicas de telecomunicaciones, cuya función primordial es prestar servicios de comunicación entre terminales, pero no servir de instrumento de descarga ilegal de tarjetas prepago”*.

En su escrito de alegaciones de 10 de abril de 2014, Ooiga afirma que no se ha producido una descarga de saldos promocionales y que esto no ha quedado acreditado documentalmente en la propuesta de resolución.

Justifica su afirmación en que las condiciones generales de uso de las tarjetas móviles prepagos indican que *“el saldo extra no podrá utilizarse para los siguientes servicios”*, entre los que se encuentra la tarificación adicional. Para ello aporta copia de las condiciones generales de Vodafone. Ello no quiere decir que todos los operadores de red de acceso móvil establezcan las mismas condiciones, ni tampoco supone que técnicamente no se pueda dar curso a dichas llamadas.

Ooiga afirma que *“es bien conocido en el sector que desde finales de 2010 los operadores móviles españoles bloquearon el acceso a numeración de tarificación adicional con saldos promocionales”*. En el expediente no existen datos concretos del volumen que significaron las descargas de saldos promocionales, en caso de haber existido, respecto al total del tráfico, por lo que se estima la alegación de Ooiga en este sentido.

Lo que sí queda acreditado, por la información técnica detallada que han remitido los operadores titulares de las tarjetas prepago que generaron las llamadas, es que dichos tráficos se generaron mediante la disociación de packs prepagos, ya que existió una **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA TELEFÓNICA Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

En consecuencia, se considera acreditado que los tráficos recibidos por la numeración de tarificación adicional de Ooiga se generaron en parte mediante la disociación de packs prepago de los operadores Vodafone, Orange y Telefónica.

Por todo lo que se desprende de las actuaciones practicadas, la Sala de Supervisión Regulatoria considera que queda acreditado que una gran parte del tráfico recibido por la numeración de tarificación adicional asignada a Ooiga (80X y 905) desde junio de 2011 hasta noviembre de 2013 es de carácter irregular, de conformidad con los parámetros definidos por esta Comisión en los procedimientos de autorización de la suspensión de la interconexión aprobados.

---

<sup>23</sup> Telefónica Móviles España, S.A.

<sup>24</sup> SSTs de 20 de junio de 2006 y de 29 de mayo de 2007.

## Segundo.- Concurren irregularidades en la prestación por Ooiga del servicio de valor añadido asociado a la numeración de tarificación adicional asignada.

La inspección llevada a cabo el 10 de octubre de 2012 por los Servicios de la CMT se centró en comprobar y verificar la prestación de los servicios o contenidos ofrecidos mediante algunos de los 108 números de tarificación adicional de los rangos 803, 806 y 807 que Ooiga tenía asignados y que constaban en las denuncias de Vodafone y Orange<sup>25</sup> como aquellos que recibían el tráfico irregular. Para ello se realizaron un total de 70 llamadas de comprobación sobre 42 de estos números (sobre algunos números se realizó más de una llamada de comprobación)<sup>26</sup>: 30 llamadas a números 803, 31 llamadas a números 806 y 9 llamadas a números 807.

Por un lado, se pudo comprobar que en la mayoría de los números inspeccionados (en 48 de las 70 llamadas), al conectarse la llamada, se escuchaba inicialmente una locución automática que indicaba las siguientes condiciones económicas de dicha llamada y quién era el prestador del servicio de tarificación adicional (en adelante, PSTA):

*«El precio máximo por minuto de esta llamada es uno con veintiún euros desde teléfono fijo y uno con cincuenta y siete desde teléfono móvil, impuestos incluidos.*

*Servicio de entretenimiento para mayores de dieciocho años prestado por Ooiga Telecom S.L. Calle Alfonso Gómez 30, 28037 Madrid»*

A continuación de este mensaje, y dependiendo del tipo de numeración, se escuchaba una locución automática con los siguientes resultados: en 20 de las 30 llamadas realizadas a números del rango 803, era un relato erótico, en 22 de las 31 llamadas realizadas a números del rango 806 se escuchaba una locución que consistía en la lectura del tarot de 'Carmen Arrayán' y en 6 de las 9 llamadas a números del rango 807, se escuchaba un sistema automático de pedidos para accidentes que indicaba varias opciones de servicio a introducir a través del teléfono del llamante, pero que, en realidad, no permitía interacción, por lo que en ese momento acababa la locución y el supuesto servicio prestado.

En 9 de las llamadas realizadas<sup>27</sup> las locuciones automáticas no coincidían con el tipo de servicio que se debe prestar a través del número concreto inspeccionado. Por ejemplo, en la comprobación del número **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** atribuido a servicios profesionales, se escuchaba la grabación correspondiente al Tarot de 'Carmen Arrayán'. O en llamadas a números atribuidos a servicios de 'ocio y entretenimiento' (no para adultos), como en el **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**, se escuchaba la grabación de un único relato erótico.

En el resto de llamadas realizadas sobre los números inspeccionados, se pudo verificar que ocurría lo siguiente:

<sup>25</sup> En el momento en que la Inspección tuvo lugar aún no se había recibido la denuncia de Telefónica.

<sup>26</sup> **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].**

<sup>27</sup> **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].**

- a. Tras una serie de tonos, no había respuesta, no había locución ni grabación alguna.
- b. Se escuchaba ruido, tonos y nada más.
- c. No se escuchaba ni tono de llamada ni respuesta<sup>28</sup>.
- d. Una locución indicaba «*Este es un servicio de pruebas de ONO. Apartado de correos 317 46080 Valencia. El coste máximo por minuto es un euro con veinte céntimos desde red fija y de un euro con cincuenta y cinco desde red móvil, impuestos incluidos*». A continuación, se escuchaba una locución automática en la que se indican las condiciones económicas, se indicaba que el PSTA era Ooiga y luego, la locución relativa al Tarot de Carmen Arrayán, el relato erótico sólo para hombres o el servicio profesional de pedidos<sup>29</sup>.
- e. En otros casos una locución automática indicaba «*Movistar le informa de que en este momento hay sobrecarga en la red. Rogamos vuelva a marcar pasados unos minutos. Disculpe las molestias*»<sup>30</sup>.
- f. En otros casos, una locución indicaba: «*Le atiende el contestador Vodafone del [CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]. Deje su mensaje después de oír la señal...*»<sup>31</sup>.
- g. En la comprobación de varios de los números, el Inspector pudo verificar que, «*Tras unos tonos, responde una voz que parece ser una persona, a la que se le pregunta por el Tarot de Carmen Arrayán e indica que el llamante se ha equivocado y que ya se ha llamado varias veces ahí*»<sup>32</sup>.
- h. En alguna ocasión la locución automática se cortaba sin finalizar<sup>33</sup>.
- i. Una locución indicaba: «*Ninguna línea en servicio con esta numeración. Ono le informa de que actualmente no existe ninguna línea en servicio con esta numeración...*»<sup>34</sup>. De todos los números inspeccionados, éstos serían los únicos que no estaban activos.

Analizando los resultados de la inspección llevada a cabo, en 9 números se prestaba un servicio no permitido por el rango concreto asignado, como se ha analizado *supra*.

Además, casi un tercio de las llamadas eran fallidas, pues no se lograba conexión o no se conseguía ni servicio ni locución ni grabación automática alguna.

---

<sup>28</sup> Respecto a las verificaciones indicadas en los puntos a., b. y c. se trataba de las llamadas realizadas sobre los números [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>29</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>30</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>31</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>32</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>33</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

<sup>34</sup> [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]

Por otra parte, en ningún caso se prestaba un servicio interactuable con el usuario llamante. En aquellas ocasiones en las que se conseguía conectar la llamada y escuchar la locución del precio y la identidad del PSTA, siempre a continuación se escuchaba una locución automática.

En consecuencia, esta Comisión considera probado que en una gran mayoría de los números de tarificación adicional de Ooiga comprobados no se presta un servicio de tarificación adicional y en algunos (9 de los 42 números inspeccionados) se emitía un mensaje grabado no permitido por la regulación que atribuye el uso que ha de darse al número concreto asignado.

Ooiga señala en sus alegaciones a la propuesta de resolución que este hecho no resulta extraño, puesto que se comprobaron números cuya interconexión fue suspendida. Sin embargo, la interconexión con dichos números desde otras redes debía seguir funcionando. Hecho este último que pudo ser comprobado, tal como consta en el acta de inspección, por los Servicios de esta Comisión, ya que la comprobación se realizó desde una línea telefónica fija.

**Tercero.- Existen irregularidades en la contratación de Ooiga con los PSTA, ocurriendo que, en la mayoría de supuestos, a pesar de existir un contrato entre Ooiga y otra entidad, el PSTA real que aparece en la grabación era Ooiga.**

Respecto a la totalidad de los números inspeccionados, Ooiga estaba actuando tanto como operador de red de tarificación adicional (en adelante, ORTA), actividad que normalmente lleva a cabo el operador asignatario de la numeración, y como PTSA.

Así, en todos los números comprobados por la Inspección en los que se logra conectar y escuchar la locución automática (en 54 de las 70 llamadas realizadas por el inspector), el PSTA es “*Ooiga Telecom S.L. Calle Alfonso Gómez 30, 28037 Madrid*”, según señala la locución. Esta última averiguación sorprende ya que, de los 42 números de tarificación adicional de Ooiga comprobados en la inspección, únicamente once de ellos no estaban asignados o contratados con otras entidades prestadoras de servicios de valor añadido, de conformidad con el listado aportado por Ooiga como Anexo I a su escrito de 15 de noviembre de 2012.

Esto es, 31 de los números inspeccionados debían estar siendo usados por los clientes con los que Ooiga tiene firmado un contrato o por aquellos que indica Ooiga que hacían uso de la numeración y no tienen contrato firmado, como se analiza a continuación.

La prestación de servicios de valor añadido directa por el ORTA (esto es, que el ORTA y el PSTA sean la misma entidad) no está prohibida por la normativa y regulación aplicables a la numeración de tarificación adicional, pero la prestación de estos servicios suele llevarse a cabo por terceras entidades y, por ello, se regula específicamente la relación entre el ORTA y el PSTA. Así, de conformidad con el apartado 2.1.4 del Código de Conducta, se entiende por «abonado llamado» o «prestador de servicios de tarificación adicional» la *“persona física o jurídica, pública o privada beneficiaria de la numeración que suministre servicios de información, comunicación u otros por medio de códigos de acceso telefónico de tarificación*

*adicional, y que haya celebrado un contrato-tipo para la prestación de los servicios de tarificación adicional, (...), con un operador del servicio de red de tarificación adicional”.*

Al margen de lo anterior, los hechos comprobados en la instrucción de este expediente no coinciden con las manifestaciones y la documentación aportada por Ooiga a este respecto, donde la operadora ha sostenido que tenía clientes que prestaban el servicio de tarificación adicional.

Así, de conformidad con la documentación aportada por Ooiga el 15 de noviembre de 2012, Ooiga firmó un contrato con los PSTA siguientes: **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA** <sup>353637383940414243444546</sup> **FIN CONFIDENCIAL]**.

Junto al mismo escrito mencionado en el párrafo anterior, Ooiga aportó los datos de los PSTA que recibieron llamadas durante el año 2012 en los números que la operadora les había asignado (en total, 16 PSTA). Del análisis conjunto de ambas informaciones se extraen las siguientes conclusiones:

- Tres de las entidades con las que Ooiga tenía contrato no recibieron tráfico alguno<sup>47</sup>.
- De las 16 entidades que recibieron tráfico, la mitad no tenían contrato firmado con Ooiga<sup>48</sup>.
- En la mitad de los contratos entre Ooiga y los PSTA no se señala la retribución a pagar a los PSTA; cuatro de los cuales eran PSTA que recibieron tráfico irregular.

Por un lado, a pesar de los contratos aportados por Ooiga con cesión de la correspondiente numeración a las entidades mencionadas, de la inspección realizada sobre 42 números se desprende que no son esas entidades las que prestan a los usuarios llamantes el servicio de tarificación adicional a través de la numeración de Ooiga inspeccionada, sino que lo hace la propia Ooiga (entendiendo

<sup>35</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>36</sup> .

<sup>37</sup> .

<sup>38</sup> .

<sup>39</sup> .

<sup>40</sup> .

<sup>41</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>42</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>43</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>44</sup> .

<sup>45</sup> .

<sup>46</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

<sup>47</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**

<sup>48</sup> **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

como servicio de tarificación adicional de Ooiga los tres mensajes automáticos que se escuchan al conectar la llamada, que saltan a modo de contestador automático).

Este hecho se desprende, asimismo, **[CONFIDENCIAL<sup>49</sup> FIN CONFIDENCIAL]**; donde, en algunos casos era la propia Ooiga quien aparecía como PSTA y, en otros casos aparecían otras entidades, como se indica a continuación.

En la mayoría de las numeraciones suspendidas a Ooiga desde la red de Orange, era Ooiga la responsable del servicio: en concreto, en 10 de las **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** numeraciones 80X suspendidas, y en la totalidad de los números del rango 905 suspendidos. En el resto de comprobaciones aparecían las siguientes entidades como responsables del servicio: **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA ORANGE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**<sup>50</sup>.

Asimismo, es de destacar que en las numeraciones suspendidas por Orange en cuya locución se indicaba que el PSTA era una de las entidades distinta de Ooiga, las tres grabaciones que se ofrecían como servicio (tarot de Carmen Arrayan, Relato erótico y sistema de pedidos) eran idénticas a las que se escuchaban en las grabaciones de los números suspendidos en las que se indicaba que Ooiga era el PSTA. Se trata de las mismas locuciones que pudieron comprobar los Servicios de esta Comisión en la inspección llevada a cabo, de la que resultó que en la totalidad de los números inspeccionados el PSTA era Ooiga, por ser esta entidad la que aparecía en la locución informativa.

Los PSTA que gestionaban los números cuya interconexión ha sido suspendida desde la red de Vodafone se reducirían a los siguientes: **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA VODAFONE Y OOIGA FIN CONFIDENCIAL]**.

Sorprende que **[CONFIDENCIAL [CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Asimismo, Ooiga tampoco tenía firmado contrato con **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Por lo tanto, de los siete PSTA de Ooiga a los que Vodafone ha suspendido tráfico, Ooiga sólo tenía suscrito contrato con tres de ellos.

Finalmente, es necesario señalar que Ooiga no ha presentado su contrato-tipo de tarificación adicional a aprobación por parte de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI), contrato que informa esta Comisión, tal como prescribe el apartado 8 de la Orden PRE/2410/2004 de 20 de julio<sup>51</sup>, el cual debe regular las relaciones jurídicas que se establezcan entre el ORTA y los PSTA.

Ooiga niega que se pueda concluir que sea ella misma la que prestaba los servicios de tarificación adicional con su numeración, sobre la base de la inspección llevada a

---

<sup>49</sup>

<sup>50</sup> Aunque de éstas, únicamente consta a esta Comisión que **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** tuviera firmado un contrato con Ooiga, sobre la base de la información aportada por la propia Ooiga.

<sup>51</sup> Por la que se modifica la Orden PRE/361/2002 de 14 de febrero de desarrollo, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del Título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la LGTel.

cabo en el marco del presente procedimiento, al haberse realizado tan sólo unas decenas de llamadas, teniendo Ooiga miles de números, y únicamente sobre los números que habían sido suspendidos y “desde la red que ha bloqueado la interconexión”. Ooiga afirma que, como dichos números habían sido suspendidos en interconexión “no estaban soportando servicio alguno”.

Efectivamente la inspección se realizó el 10 de octubre de 2012 sobre unas decenas de números que habían sido suspendidos desde la red de alguno de los operadores denunciados.

Sin embargo, en primer lugar, es necesario señalar que, tal como ha manifestado la propia imputada durante el periodo de información previa, como ya se ha indicado, durante 2012 Ooiga sólo tenía activos y recibiendo tráfico algo más de 249 números de los cinco mil números que tiene asignados. Por ello, la comprobación mediante 70 llamadas sobre una muestra aleatoria de más de 40 números, representa una muestra representativa: se ha comprobado una sexta parte de los números en funcionamiento en 2012.

En segundo lugar, es necesario recalcar, tal como consta en el acta de inspección obrante en el expediente, que, en la inspección, las llamadas de comprobación se realizaron desde un teléfono fijo, que utiliza la red fija, desde la cual los números de Ooiga no habían sido suspendidos. Las suspensiones de la interconexión con los números de Ooiga se produjeron únicamente desde la red móvil, por lo que los mismos eran accesibles desde la red fija y así resultó en la mayor parte de las llamadas de comprobación realizadas (en dos tercios de las llamadas de comprobación).

Q fuera suspendida la interconexión con la numeración de Ooiga desde la red de un determinado operador móvil, no implica la directa suspensión de la interconexión desde las redes del resto de operadores, desde donde se podría continuar llamando a los números asignados a Ooiga, cuestión que conoce Ooiga ya que así lo pone de manifiesto en la alegación Novena.Tres 1): “La suspensión de la interconexión por un operador no impide la entrada de tráfico desde el resto de operadores. Así, el operador titular de la numeración sigue identificando tráfico entrante y no salta alarma alguna”.

A los anteriores antecedentes y hechos probados les son de aplicación los siguientes

### III FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### Primero.- Objeto y habilitación competencial.

Las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (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, corresponde a esta Comisión “realizar

*las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo [a la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones]”.*

En este sentido, el presente procedimiento fue iniciado por la CMT, en virtud de la habilitación competencial citada. Sin embargo, la Disposición Adicional Segunda, apartado 1, de la Ley 3/2013, señala que la constitución de la CNMC implicará la extinción, entre otros organismos, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En virtud de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta, apartado 1, de la Ley 3/2013<sup>52</sup>, una vez constituida la CNMC y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2 y 21.2 de la citada Ley y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico, 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.

Asimismo, los artículos 48.4 letra j) y 50.7 de la LGTel, al igual que hacen los artículos 6.5 y 29 de la Ley 3/2013, atribuyen a la CNMC *“el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley [LGTel]”*. A este respecto, el artículo 58 de la LGTel establece la competencia sancionadora en los siguientes términos:

*“A la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 53, infracciones graves tipificadas en el párrafo p) y, en el ámbito material de su actuación, en el párrafo q) del artículo 54, e infracciones leves tipificadas en el párrafo d) del artículo 55 respecto de los requerimientos de información por ella formulados”.*

En aplicación de los preceptos citados, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está habilitada para conocer sobre las conductas mencionadas en los antecedentes de hecho y resolver sobre el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración de tarificación adicional asignados a Ooiga, de conformidad con el artículo 53.w) de la LGTel, que tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados.

En su escrito de 10 de abril de 2014, Ooiga sostiene que esta Comisión no es competente para sancionar las conductas enjuiciadas. A este respecto, para Ooiga ya existe un marco de intervención pública en esta cuestión, previsto en el art. 38.11 de la LGTel, que prevé el desarrollo por real decreto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de las condiciones en las que se podrá exigir a los operadores que bloqueen el acceso a determinados recursos o servicios por motivos de fraude o uso indebido, existiendo ya un borrador de Real Decreto al respecto.

A este respecto, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo tiene una competencia claramente establecida en materia de defensa de derechos de usuarios finales, pero

---

<sup>52</sup> La citada Disposición señala que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2013, de 4 de junio, continuarán tramitándose por los órganos de la autoridad a los que la citada Ley atribuye las funciones anteriormente desempeñadas por los organismos extinguidos.

esta función, desarrollada en el artículo 38.11 de la LGTel, no es óbice para que en el ejercicio de sus facultades la CNMC deba conocer de las conductas relacionadas con el uso de la numeración que asigna. Adicionalmente, no es relevante que exista un proyecto de norma y de real decreto que pueda afectar a las competencias de este organismo en el futuro. Este procedimiento conoce de conductas de los años 2011, 2012 y 2013, y la presente resolución se dicta con arreglo a las normas actualmente vigentes. El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se rige por lo establecido en la Ley 3/2013 y en la LGTel, así como, en lo no previsto en las normas anteriores, por la LRJPAC. Por otra parte, según el apartado 2 del artículo 29 de la Ley 3/2013, “[p]ara 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”.

### **Segundo.- Tipificación de los hechos probados.**

El presente procedimiento sancionador se inició contra Ooiga ante la posible comisión de una infracción tipificada en el artículo 53.w) de la LGTel, que califica como infracción muy grave el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados.

Por consiguiente, y en virtud de lo establecido en el artículo 129.1 de la LRJPAC, que consagra el principio de tipicidad, es necesario analizar si, de la actuación realizada por Ooiga y que ha resultado probada, puede inferirse que ha existido un incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y asignación de la numeración de tarificación adicional que tiene asignada, al haber utilizado la numeración para recibir mayoritariamente tráficos irregulares, hasta donde ha comprobado esta Comisión, y, en algunos casos, por utilizar la numeración de forma distinta al uso previsto para los números asignados, tal como está previsto en la normativa vigente.

Debe analizarse en primer término la normativa sectorial que determina qué servicios pueden prestarse a través de la numeración de tarificación adicional. El artículo 16 de la LGTel establece que para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público se proporcionarán los números y direcciones que se necesiten para permitir su efectiva prestación, tomándose esta circunstancia en consideración en los planes nacionales de numeración y direccionamiento, respectivamente. El artículo 17 de la LGTel establece que los planes nacionales y sus disposiciones de desarrollo serán las que designarán los servicios para los que pueden utilizarse los números.

Los citados artículos son desarrollados por el Reglamento de mercados, acceso y numeración y por el Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT) aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, que establece en su apartado 2.3 que *“los recursos públicos de numeración se utilizarán, por los operadores a los que les sean asignados, para la prestación de los servicios en las condiciones*

*establecidas en este plan o en sus disposiciones de desarrollo, y demás normativa establecida en el real decreto que aprueba este plan”.*

Asimismo, en su apartado noveno rubricado “Rango de numeración para servicios de tarifas especiales” se establecen los diferentes tipos de números de tarifas especiales, entre los que se encuentran los de tarificación adicional. Asimismo, dicho apartado señala que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio atribuirá los segmentos del rango de numeración para servicios de tarifas especiales de forma que se facilite al usuario llamante la diferenciación de precios y, en su caso, de contenidos, mediante el análisis de las tres o cuatro primeras cifras de los números.

En este sentido, la Resolución de 16 de julio de 2002 de la SETSI atribuye recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional, que clasifica en las modalidades siguientes, en función de los contenidos básicos proporcionados por los proveedores de información: el rango 803 a servicios exclusivos para adultos, el 806 a servicios de ocio y entretenimiento y el 807 a servicios profesionales. Asimismo, la Resolución de 4 de diciembre de 2008 de la SETSI atribuyó el código telefónico 905 a la prestación de servicios de tarificación adicional basados en la recepción de llamadas masivas.

El artículo 38 del Reglamento de mercados, acceso y numeración establece que los recursos públicos de numeración asignados deberán utilizarse de manera eficiente, con respeto a la normativa aplicable y para el fin especificado en la solicitud, salvo autorización expresa de la Comisión.

Asimismo, el artículo 59 del Reglamento de mercados, acceso y numeración dispone que la utilización de los recursos públicos de numeración asignados estará sometida a las siguientes condiciones generales:

- a) *“Los recursos públicos de numeración se utilizarán para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en el plan nacional de numeración telefónica y sus disposiciones de desarrollo. [...]”.*
- b) Los recursos asignados deberán utilizarse para el fin especificado en la solicitud por el titular de la asignación, salvo que la CNMC autorice expresamente una modificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 62.

De este modo, la obligación de utilizar la numeración asignada para un uso concreto viene recogida tanto en el PNNT como en la normativa sectorial de desarrollo – Reglamento y Orden de Tarificación Adicional-. Las citadas obligaciones están establecidas en la normativa y su cumplimiento se recuerda tanto en la resolución de inscripción del operador en el Registro de Operadores de comunicaciones electrónicas<sup>53</sup> como, más concretamente, en la Resolución de asignación de la numeración.

Tras las comprobaciones realizadas, se ha determinado que Ooiga ha incumplido las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de

---

<sup>53</sup> Momento en el que la entidad presenta una declaración responsable de cumplimiento de la normativa aplicable.

numeración incluidos en el PNNT al no haber hecho un uso de tales números conforme a la normativa aplicable ni, en algunos supuestos, para el fin especificado en su solicitud de numeración.

Tal y como se ha señalado en el Hecho probado Tercero, en 7 de los 42 números de tarificación adicional inspeccionados se prestaba un servicio no permitido por las normas de atribución a través de numeraciones 803, 806 y 807.

Adicionalmente, concurren varios indicios de los que esta Comisión concluye que los tráficos cursados a través de la numeración de Ooiga eran irregulares –como se comprobó, además, a raíz de la presentación por los operadores móviles de red de los informes preceptivos, documentación que esta Comisión revisa regular y exhaustivamente-:

- El perfil del tráfico cursado a través de las numeraciones analizadas es muy irregular. En lugar de utilizarse el saldo de las tarjetas prepago para generar llamadas con parámetros normales de comportamiento, **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**, el tráfico se dirigía casi en exclusiva a numeración de Ooiga.

De modo que únicamente se producía una recepción de tráfico masivo en numeración de tarificación adicional, debiendo recordarse que estas llamadas son cobradas al llamante a un precio superior al de otro tipo de llamadas.

- Además, por otros indicadores que constan en la documentación presentada simultáneamente por los tres operadores móviles de red, dicho tráfico parecía obtenerse mediante la descarga de saldos de tarjetas prepago (no produciéndose más llamadas después de dicha descarga del saldo), tráfico espurio que, como ha confirmado la jurisprudencia, es contrario al uso normal y regular de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, los cuales no están dimensionados para la recepción de este tráfico generado artificialmente, lo que llega a afectar a la interoperabilidad y calidad del servicio y al funcionamiento de las redes.
- El volumen de tráfico irregular representa casi el total del tráfico recibido en la numeración asignada a Ooiga.

Se activaban, muchas veces, números consecutivos a medida que los operadores de red procedían a suspender la interconexión con los números de Ooiga, situación que Ooiga debía haber controlado o interrumpido como titular de la numeración, quien tiene unas obligaciones impuestas sobre el uso y control de su numeración –artículos 59, apartados c) y d) del Reglamento de Mercados-. Ello supone un mal uso de la numeración asignada. Por otra parte, como se ha comprobado, era Ooiga la responsable del servicio en la mayor parte de la numeración suspendida al aparecer esta operadora como PSTA (siendo en este caso la única beneficiaria de los pagos recibidos en interconexión).

- Por último, no ha podido acreditarse que los PSTA indicados en las locuciones sean realmente los responsables del servicio, ni que mantengan una relación contractual efectiva con Ooiga en la que cobren la componente

del servicio de tarificación adicional. Así, en la mayoría de los casos era Ooiga la responsable del servicio de tarificación adicional prestado a través de su numeración. Asimismo, Ooiga no ha presentado a aprobación de la SETSI su contrato-tipo de tarificación adicional.

### **Alegaciones sobre la tipificación presentadas por Ooiga en su escrito de 10 de abril de 2014**

En sede de tipificación, Ooiga acusa a la Comisión de desviación de poder, por ejercer su competencia sancionadora en materia de numeración para un fin distinto, para atajar el denominado tráfico irregular. A juicio de la entidad imputada, no se pretende sancionar el uso de la numeración contrario a norma, “*siendo evidente que no hay incumplimiento alguno de las condiciones determinantes de su adjudicación*”. Es más, acusa a la Comisión de llevar a cabo una instrucción interesada y no ir contra el operador que debería ser responsable de estos tráficos irregulares: el operador de acceso, en tanto que permite que se cursen estas llamadas.

Tal como se indica reiteradamente a lo largo de la propuesta de resolución, la intervención de esta Comisión se justifica por la defensa del interés general que representa el correcto funcionamiento de las redes de telecomunicaciones y la utilización eficiente y conforme a las normas del recurso escaso que representa la numeración telefónica. Las denuncias de los operadores de acceso suponen la puesta en conocimiento de esta Comisión de unos hechos determinados, que deben ser comprobados y sancionados en su caso, pero esta Comisión no defiende interés privado alguno como parece indicar la entidad imputada.

Relacionado con lo anterior, Ooiga sostiene que se ha podido producir un incumplimiento del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones por parte de Orange al identificar las llamadas –los datos relativos a los usuarios llamantes- y por parte de esta Comisión al requerir dichos datos.

Como ya se indicó en la Resolución del recurso de reposición interpuesto por Ooiga contra el requerimiento de dichos datos por esta Comisión (AJ 2012/2703):

*“... la protección del derecho al secreto de las telecomunicaciones exige la interferencia en el proceso comunicativo. En caso contrario, habrá de estarse a la afección al derecho de la intimidad de los comunicantes.*

*Y en el caso concreto de la entrega de los CDRs requerida de Ooiga, no solamente no se está interfiriendo proceso comunicativo alguno, ya que se trata de archivos o registros de comunicaciones ya realizadas sino que, además, los datos recogidos no revelan la identidad subjetiva de los interlocutores, en el sentido de la STC 114/1984, de 29 de noviembre, por lo que tampoco se vulnera el derecho a la intimidad del artículo 18.1 CE.”*

Por ello, no procede estimar esta alegación de Ooiga.

Concretamente en sede de tipificación, Ooiga incide reiteradamente en que no existe una norma que tipifique como infracción los hechos que se le imputan, ya que el artículo 53.w) de la LGTel constituye una norma penal en blanco que “refiere a ulteriores normas” y que la propuesta de resolución “*no identifica con claridad la*

*norma que contiene la definición del tipo, sino que incluye una mera referencia a varias normas sin identificar la norma concreta que habría sido inculcada”, pues Ooiga interpreta que lo que “se pretende sancionar es una práctica, el ‘tráfico irregular’ que no está tipificada en ninguna norma”, ni “hay disposición que defina una condición determinante de la adjudicación de esta numeración que (...) se refiera al concepto de tráfico irregular”.*

Adicionalmente, Ooiga entiende que no se puede imputar la infracción a quien recibe el tráfico irregular, sino que sería imputable a quien lo genera por tratarse el “utilizar la numeración”, por un comportamiento activo. Asimismo, sostiene que no existe una norma que tipifique la responsabilidad del operador de terminación por una supuesta infracción consistente en la gestión de un tráfico supuestamente irregular: “*Si se llegase a admitir que la gestión del ‘tráfico irregular’ constituye una infracción tipificada, la norma debe tipificar quien sea el sujeto infractor*”. Ooiga afirma que el artículo 53.w) de la LGTel plantea la evidente dificultad de atribuir al operador titular de la numeración que recibe el tráfico irregular, una responsabilidad no por un tráfico que no genera, sino que recibe.

El presente procedimiento se ha incoado por supuesta infracción del artículo 53.w) de la LGTel -el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados-. Es evidente y conocido por todo el sector que las condiciones que han de respetarse no se refieren únicamente al uso de los números previsto en los planes, sino a lo establecido en la normativa en vigor que se concreta fundamentalmente en el Reglamento de numeración y en las normas específicas para ciertos tipos de numeración, como de la tarificación adicional. Así, el artículo 59 del Reglamento citado literalmente establece:

*“La utilización de los recursos públicos de numeración asignados estará sometida a las siguientes condiciones generales:*

*a) Los recursos públicos de numeración se utilizarán para la prestación de los servicios en las condiciones establecidas en el plan nacional de numeración telefónica y sus disposiciones de desarrollo*

*b) Los recursos asignados deberán utilizarse para el fin especificado en la solicitud por el titular de la asignación, salvo que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones autorice expresamente una modificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 62.*

*c) Los recursos asignados deberán permanecer bajo el control del titular de la asignación. No obstante, este, previa autorización de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, podrá efectuar subasignaciones siempre que el uso que se vaya a hacer de los recursos haya sido el especificado en la solicitud.*

*d) Los titulares de las asignaciones de recursos públicos de numeración deberán llevar, y poner a disposición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, un registro actualizado que contenga, de forma detallada, el uso y el grado de utilización de cada bloque de números.*

*Igualmente, deberán llevar un registro actualizado de los números que se hayan transferido a otros operadores como consecuencia de una petición de los usuarios realizada en el ejercicio de su derecho a la conservación de los números de abonado.*

*e) Los recursos públicos de numeración deberán utilizarse por los titulares de las asignaciones de forma eficiente y con respeto a la normativa aplicable y, en todo caso, antes de que transcurran 12 meses desde su asignación.*

Estas condiciones han de ser conocidas por cualquier operador asignatario de numeración y fueron recordadas a Ooiga en la resolución de asignación de numeración. En primer lugar, ha quedado probado que algunos de los números se utilizaban para un uso distinto al previsto para el rango de numeración correspondiente. En segundo lugar, también ha quedado probado que Ooiga iba habilitando numeraciones sucesivamente conforme se iban suspendiendo números por los operadores de acceso. Asimismo, esta Comisión ha comprobado cómo en las locuciones de las llamadas a esos números se oía que el responsable era Ooiga, lo que no tiene ningún sentido si la numeración la gestiona un PSTA.

Esta Comisión no sanciona a Ooiga por el tráfico irregular cursado propiamente dicho. Se comparte la alegación de Ooiga de que el principal responsable del tráfico irregular es el usuario final que lo genera, ámbito en el que no actúa esta Comisión. Es cierto que no se ha probado que Ooiga sea directamente la entidad que llame, ni ciertamente es competencia de esta Comisión como organismo regulador sectorial. Sin embargo, Ooiga tiene una responsabilidad de usar y controlar el uso de sus bloques de numeración, así como de cumplir las condiciones en las que se le asignó dicha numeración, y los indicios encontrados y señalados constituyen una prueba de que no ha controlado efectivamente el uso de toda su numeración, ya que la mayor parte de sus números no estaban activos y de los activos, sólo algo más de 200 números estaban asignados a un PSTA, tal como ha afirmado la imputada en el periodo de información previa.

Como bien afirma Ooiga, existen otras responsabilidades derivadas de la generación de dicho tráfico fraudulento que serán exigibles a los autores del mismo por las instancias competentes. Así, la responsabilidad penal derivada de los mismos es una cuestión competencia de la jurisdicción penal, motivo por el cual esta Comisión remitió al Ministerio Fiscal copia del expediente de información previa, del que trae causa el presente procedimiento sancionador.

Por todo ello, no pueden estimarse estas alegaciones formuladas por Ooiga y, a juicio de esta Comisión, la conducta analizada supone un incumplimiento de las condiciones determinantes de la atribución y asignación de la numeración, recogidas en los artículos 38 y 59 del Reglamento de Mercados, por haber resultado probado que Ooiga utilizó algunos de los números de tarificación adicional que tenía asignados para un uso y servicios contrarios a los previstos en la normativa aplicable a la numeración de tarificación adicional de los rangos 80X y 905.

Dicha conducta resulta contraria a lo dispuesto en la LGTel, en los reglamentos de desarrollo, en el PNNT y en la Orden de tarificación adicional, lo que constituye una infracción muy grave tipificada en el artículo 53.w) de la LGTel que se concreta

durante el periodo que media entre el junio de 2011 y noviembre de 2013, fecha de la última suspensión de la interconexión notificada a esta Comisión.

### **Tercero.- Culpabilidad en la comisión de la infracción.**

De conformidad con la doctrina jurisprudencial<sup>54</sup>, no se reconoce la responsabilidad objetiva en la comisión de la infracción, sino que se exige el elemento de la culpabilidad, lo que supone que la conducta antijurídica sea imputable a un sujeto responsable de dicha conducta, esto es, que exista un nexo entre el hecho y el sujeto.

Este es un presupuesto que procede del derecho penal y que es aplicado en el ámbito del derecho administrativo sancionador, como lo acreditan entre otras las sentencias del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990, 76) y del Tribunal Supremo (sentencias de fechas 3 de abril de 2000 (RJ 2000, 2579), 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 20), o 21 de enero de 2011 (RJ 2011/485)).

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador español cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 130.1 de la LRJPAC, establece que *“sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia”*.

Como se desprende del precepto anterior y se ha afirmado asimismo en reiteradas ocasiones, en el derecho administrativo sancionador no se exige dolo o intención maliciosa para responder de la comisión de una infracción, sino que basta la culpa o imprudencia<sup>55</sup>. En consecuencia, cabe atribuir responsabilidad a título de simple negligencia, entendida como la falta de diligencia debida para evitar un resultado antijurídico, previsible y evitable.

La consideración conjunta de lo dispuesto por el artículo 130.1 de la LRJPAC y el artículo 1104 del Código Civil lleva a concluir que, en el cumplimiento de las obligaciones, ha de ponerse aquella diligencia que resulte exigible en función de la propia naturaleza de la obligación y de las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar. Actúa culposamente quien evita la diligencia debida en la observancia de la norma (STS de 22 de noviembre de 2004<sup>56</sup>) y dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción. Es decir, la culpa se caracteriza por la ausencia de voluntad de producir un determinado resultado y el descuido del sujeto para evitarlo, siendo evitable, ya sea de forma consciente, cuando se ha previsto, o inconsciente, cuando no se ha previsto el resultado pero éste era previsible.

---

<sup>54</sup> Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005\20).

<sup>55</sup> Por todas, la STS de 3 de marzo de 2003 (RJ 2003\2621), indica que *“en Derecho Administrativo Sancionador [...] por regla basta la imprudencia para que se entienda cometida la infracción y, salvo advertencia legal expresa en contrario, no es exigible el dolo que de otra suerte, caso de haberse dado, únicamente opera como elemento de graduación (agravante) de la sanción. Así se establece con carácter general en el artículo 131.3.a) LRJPAC – con el rótulo de intencionalidad – sin perjuicio de que en muchas leyes sectoriales se haga esta prevención con mayor o menor precisión”*.

<sup>56</sup> RJ 2005/20.

Por otro lado, nos encontramos ante la figura del dolo cuando se cumplen los dos elementos que lo integran: el intelectual y el volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción así como de su significación jurídica, mientras que el segundo supone querer realizar el hecho ilícito.

En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos: unos en los que la ley recoge el dolo como un elemento subjetivo del tipo de forma expresa, excluyendo así la posibilidad de cometer la infracción por mera imprudencia, como por ejemplo el artículo 53 e) o el 53 o) de la LGTel<sup>57</sup>, donde el ilícito debe cometerse de forma deliberada, y otros como el artículo 53 w) de la misma norma (cuyo incumplimiento se sanciona en el presente procedimiento), en el que no se exige la concurrencia de dolo, siendo suficiente la negligencia consistente en no cumplir las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados.

En el presente caso, se imputa a Ooiga una conducta antijurídica, consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración incluidos en los planes de numeración debidamente aprobados, en un porcentaje de incumplimiento muy elevado en virtud de lo señalado anteriormente en los Hechos Probados y en la Tipificación.

Valorado el elemento intelectual de la culpabilidad, se considera que Ooiga era plenamente consciente de que el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración en el Plan Nacional de Numeración Telefónica implicaba el tipo infractor definido en la LGTel, es decir, conocía su significación jurídica.

En cuanto al elemento volitivo, Ooiga es plenamente conocedora de la importancia del cumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración, concretamente, de su utilización de manera eficiente, con respeto a la normativa aplicable y para el fin especificado en la solicitud, puesto que ponía números en servicio, firmaba algunos contratos con PSTA y ofrecía una locución así como una grabación a modo de servicio. Asimismo, activaba progresivamente la numeración en la medida en que iba siendo suspendida, y nunca ha presentado una solicitud de intervención ante esta Comisión por las suspensiones de la interconexión que llevaban a cabo los operadores de red de las llamadas hacia la numeración de Ooiga. En definitiva, a juicio de esta Comisión, Ooiga tenía perfecto conocimiento y no hizo nada por evitar la conducta antijurídica que estaba llevando a cabo. Concorre, en consecuencia, el requisito de culpabilidad en la actuación de Ooiga, al quedar probado, a título doloso, su voluntad de llevar a cabo la conducta reprochada (elemento volitivo), siendo plenamente consciente de su incumplimiento (elemento intelectual).

---

<sup>57</sup> El artículo 53 e) de la LGTel establece que se considera infracción muy grave “*la producción deliberada de interferencias definidas como perjudiciales en esta ley [...]*”. De la misma forma, el artículo 53 o) determina como infracción muy grave “*el incumplimiento deliberado, por parte de los operadores, de las obligaciones en materia de interceptación legal de las comunicaciones impuestas en desarrollo del artículo 33 de esta ley*”.

De todo lo anterior, se concluye la existencia de una conducta culpable por parte de Ooiga en base a los hechos que configuran el tipo infractor del que trae causa el procedimiento sancionador.

Ooiga afirma en su escrito de alegaciones de 10 de abril de 2014 que “*ha resultado probado que el tráfico no ha sido generado por Ooiga*”.

Efectivamente, con las pruebas obrantes en el expediente no se puede concluir quién fue el autor de dicho tráfico. Ooiga no es declarada responsable de generar dicho tráfico, ya que ello no es competencia de esta Comisión. Como se ha indicado *ut supra*, la infracción que se imputa a Ooiga es el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de la numeración por parte de esta Comisión, por el mal uso<sup>58</sup> que se hace de la misma y por su falta de control.

Ooiga indica en su último escrito que no puede ser responsable de la infracción que se le imputa por varios motivos (Fundamento Noveno de sus alegaciones). En primer lugar, por no haber una definición legal de tráfico irregular y porque los criterios de irregularidad son confidenciales.

Un prestador del servicio telefónico y gestor de numeración como Ooiga es absolutamente capaz, como así lo afirma Ooiga en su alegación Sexta, de identificar un tráfico irregular. Es decir, de identificar aquel tráfico que mantiene unos parámetros distintos a los del tráfico habitual en este tipo de numeración. Para hacer esa distinción no es preciso que conozca de antemano los parámetros en base a los cuales esta Comisión ha autorizado a los operadores de acceso a suspender la interconexión con aquellos números que reciban tráfico irregular.

Es cierto que los parámetros bajo los cuales esta Comisión ha autorizado a los operadores de acceso la suspensión de la interconexión son confidenciales, pues el desconocimiento de esos parámetros garantiza que los defraudadores o generadores de ese tráfico irregular tengan más dificultades para llevar a cabo su comportamiento contrario a las normas y al normal funcionamiento de las telecomunicaciones.

Con carácter general la CNMC mantiene como confidenciales los criterios declarados en las resoluciones de aprobación de los procedimientos. Sin embargo, si un operador reclama contra una suspensión se le da acceso y, además, en este expediente, Ooiga está teniendo acceso a todos los criterios utilizados para suspender su tráfico, de modo que no puede alegar indefensión.

En segundo lugar, Ooiga señala que no era informada ni por la Comisión ni por los operadores móviles de los bloqueos de numeración. Esto no es así, tal como se establece en las Resoluciones de esta Comisión por la que se aprobaron los procedimientos de suspensión de la interconexión, las comunicaciones al operador titular de la numeración son realizadas por el operador que suspende la

---

<sup>58</sup> La Recomendación ECC/REC/(05)09 del *Electronic Communications Committee* define una de las formas de mal uso de la numeración como el uso que se realiza de la numeración para propósitos distintos de aquellos para los que fue asignada.

interconexión y, según consta a esta Comisión, dichas suspensiones fueron notificadas a Ooiga.

En consecuencia, no se estima esta alegación de Ooiga.

Por último, en el Fundamento Décimo de sus alegaciones Ooiga afirma que “*los operadores móviles retienen los pagos aguas abajo en la cadena de interconexión*”, y que, por ello, Ooiga es el eslabón más débil. A este respecto, en el caso sancionado en la presente resolución no se produjo la retención de ningún pago a ninguno de los operadores intervinientes en la cadena, incluido Ooiga. Por ello no se menciona nada al respecto en la propuesta de resolución. Justamente, la no retención de pagos es el motivo por el que, a pesar de haber recibido incesantemente tráfico irregular en su numeración, Ooiga ha obtenido unos ingresos tan altos en poco más de dos años.

Esta conclusión no se ve afectada por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad de Ooiga, tales como la concurrencia de errores (conocimiento equivocado de los elementos de la conducta típica) o a circunstancias de estado de necesidad o miedo insuperable.

#### **Cuarto.- Criterios de graduación de la sanción.**

De acuerdo con los criterios de graduación contenidos tanto en el artículo 56.2 de la LGTel como en el artículo 131.3 de la LRJPAC, a la hora de graduar la sanción es necesario determinar si concurren circunstancias modificativas de la responsabilidad infractora.

El artículo 56.2 de la LGTel establece que la cuantía de la sanción que se imponga se graduará teniendo en cuenta lo siguiente:

- “a) La gravedad de las infracciones cometidas anteriormente por el sujeto al que se sanciona.*
- b) La repercusión social de las infracciones.*
- c) El beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción.*
- d) El daño causado.*

*Además, para la fijación de la sanción se tendrá en cuenta la situación económica del infractor, derivada de su patrimonio, de sus ingresos, de sus cargas familiares y de las demás circunstancias personales que acredite que le afectan.”*

Por su parte, el artículo 131.3 de la LRJPAC señala que,

*“En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:*

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.*

*b) La naturaleza de los perjuicios causados.*

*c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”*

De acuerdo con los criterios de graduación expuestos se considera que procede apreciar en el presente caso los siguientes criterios de graduación de la sanción, como circunstancias modificativas de la responsabilidad infractora.

*a) Intencionalidad*

El artículo 131.3.a) de la LRJPAC se refiere a la intencionalidad como criterio a tomar en consideración en la graduación de la sanción a aplicar.

En Derecho administrativo sancionador, y a la luz de lo establecido en el derecho penal, podrá apreciarse intencionalidad cuando se aprecie determinación de la voluntad del culpable en orden a la consecución del fin. Es decir, que exista una conducta dolosa, la cual es merecedora de un mayor reproche que si concurre mera negligencia, siempre y cuando el elemento de la agravación no forme parte del tipo básico de la infracción<sup>59</sup>.

En relación con el presente caso, Ooiga actuó intencionalmente puesto que, a pesar de las continuas suspensiones de la interconexión de su numeración con las redes de los distintos operadores móviles (hecho que le era inmediatamente notificado en base a los procedimientos de suspensión aprobados por esta Comisión) no llevó a cabo ninguna actuación para evitarlo. Al contrario, Ooiga procedía a activar nuevos números de tarificación adicional con las mismas grabaciones a modo de servicio, con los mismos supuestos prestadores de servicio de tarificación adicional, cuando era la misma Ooiga la que figuraba como tal en las grabaciones, y a continuación, de forma reiterada, esos números recibían el mismo tipo de tráfico, y así sucesivamente desde junio de 2011 hasta noviembre de 2013.

En conclusión, de conformidad con lo establecido en el artículo 131.3 a) de la LRJPAC, la existencia de un plus de intencionalidad en la comisión de la infracción – adicional al dolo integrante del tipo de infracción cometido- será tomada en cuenta a la hora de determinar la sanción a aplicar.

*b) El daño causado*

El artículo 56.2 de la LGTel señala ‘el daño causado’ como criterio de graduación de la cuantía de la sanción. En el presente caso, se han producido dos tipos de daños a los operadores móviles de red, un daño técnico y un daño económico.

El daño técnico es el producido a las redes públicas de comunicaciones al generarse un tráfico masivo que puede saturar las celdas por su alta concentración y provoca que se tengan que realizar constantes intervenciones sobre las redes móviles para proceder a la suspensión de la interconexión con los números que reciben dichos tráficos. A los operadores, intervenir en estos supuestos, les supone un empleo de

---

<sup>59</sup> STSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de enero de 2007.

recursos técnicos, humanos y económicos que implican un evidente daño y coste económico.

c) El beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción

El artículo 56.2 de la LGTel señala el beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción como criterio a tomar en consideración en la graduación de la sanción a aplicar.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente se conocen los pagos realizados por la única operadora con la que Ooiga está interconectada, Ono, los cuales proceden, a su vez de los anteriores operadores de la cadena, ya que los pagos se producen en cascada. Según información aportada por Ono, los pagos a Ooiga por el periodo objeto de este procedimiento por llamadas a su numeración de tarificación adicional ascendieron a **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** euros durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013. En la tabla siguiente se comparan estos datos con las declaradas anualmente por Ooiga en la Tasa General de Operadores.

**[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA**

**FIN CONFIDENCIAL]**

Si bien es cierto que la componente de tarificación adicional, aunque haya sido cobrada por Ooiga, no ha de ser declarada para el pago de la TGO, la diferencia entre lo retribuido por Ono a Ooiga y lo declarado por ésta para la liquidación de la TGO es desproporcionadamente grande.

Resulta particularmente llamativo que Ooiga haya declarado un importe de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** euros a la Tasa General de Operadores por el ejercicio 2012 cuando, de la documentación aportada por Ono, se puede comprobar que obtuvo unos ingresos (interconexión + STA) de **[CONFIDENCIAL EXCEPTO PARA OOIGA FIN CONFIDENCIAL]** euros en dicho ejercicio.

Ooiga manifiesta en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución que “[S]e ignora la posición económica de mi representada”. Asimismo, manifiesta que si se asume que todo el tráfico dirigido a numeración objeto de suspensión notificada es irregular, los ingresos por interconexión derivados de dicho tráfico sumarían tan sólo **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

Aunque sobre la base de dichos datos no se pueda afirmar en este procedimiento que el total abonado por Ono a Ooiga corresponda, en su totalidad, a perjuicios económicos causados a los operadores de red intervinientes en la cadena de interconexiones o a beneficios económicos obtenidos por la comisión de la infracción, sí se puede concluir que Ooiga ha tenido un beneficio económico elevado por la conducta objeto de sanción, teniendo en cuenta el volumen de tráficos irregulares y que, en la mayoría de los casos, no se ha acreditado que hubiera retribución a ningún PSTA, reteniendo Ooiga no sólo los ingresos de interconexión por terminación de las llamadas, sino también la componente de tarificación adicional.

d) La escasa repercusión social de la infracción cometida.

De acuerdo con los criterios de graduación contenidos tanto en el artículo 56.2 de la LGTel como en el artículo 131.3 de la LRJPAC, se considera que concurre en el presente caso un criterio que atenúa en cambio la sanción a imponer: la escasa repercusión social de la infracción cometida.

De la instrucción se deduce que no han existido denuncias de usuarios, por lo que no se ha producido un impacto en los usuarios llamantes.

Por lo tanto, de la instrucción del expediente sancionador no se ha revelado una especial trascendencia en la opinión pública ni en los medios de comunicación. Por ello, y conforme a lo dispuesto en los artículos 56.2 de la LGTel y 131.3 de la LRJPAC se estima que las circunstancias concurrentes conducen a valorar la repercusión social de la infracción como una atenuante de la responsabilidad.

**Quinto.- Sanción aplicable a la infracción.**

**1.- Límite legal.**

La LGTel establece unas reglas para fijar la cuantía máxima que puede imponerse en la sanción de infracciones, estableciéndose por otra parte también una cuantía mínima en caso de que pueda cuantificarse la sanción con arreglo al beneficio económico obtenido por el infractor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 56.1.b) de la LGTel, las sanciones que pueden ser impuestas por la infracción muy grave del artículo 53.w) son las siguientes:

*«Multa por importe no inferior al tanto, ni superior al quíntuplo, del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción. En caso de que no resulte posible aplicar este criterio, el límite máximo de la sanción será de dos millones de euros.*

*Las infracciones muy graves, en función de sus circunstancias, podrán dar lugar a la inhabilitación hasta de cinco años del operador para la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas».*

Adicionalmente, para determinar la cuantía de la sanción hay que tener en cuenta las circunstancias modificativas de la responsabilidad señaladas en el apartado anterior y lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 131 de la LRJPAC.

La aplicación de estos criterios otorga a esta Comisión un cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar la cuantía máxima aplicable en cada caso, debiendo respetarse los principios de proporcionalidad y disuasión.

**2.- Aplicación al presente caso de los criterios legales.**

En primer lugar, es necesario determinar si el criterio del beneficio bruto para el cálculo de la sanción resulta aplicable al presente caso.

Según se estableció en la propuesta de resolución, Ooiga estaría cobrando ingresos por interconexión generados por llamadas iniciadas en numeración de los operadores denunciados, Vodafone/Orange/Movistar, y terminadas en la

numeración de tarificación adicional asignada a Ooiga. Además, Ooiga está obteniendo ingresos por la prestación de servicios de tarificación adicional que, por los motivos que se exponen a continuación, se añaden a dicho beneficio directo.

El período para el que se realiza el cálculo es, atendiendo a la infracción imputada, desde junio 2011 hasta noviembre de 2013.

La información para la determinación del beneficio bruto, obtenida de los operadores intervinientes en la cadena: Vodafone, Orange, Telefónica y Ono; y de las cuentas anuales de Ooiga correspondientes al ejercicio 2011 depositadas en el Registro Mercantil (las correspondientes al ejercicio 2012 no han sido aportadas por Ooiga ni conseguidas durante la Instrucción), y de las declaraciones de ingresos brutos presentadas por Ooiga anualmente ante esta Comisión.

Puesto que Ono es el operador que está interconectado con Ooiga –y Ooiga no tiene clientes en acceso directo, sino que todos sus ingresos en telecomunicaciones proceden de llamadas efectuadas por usuarios finales abonados de otros operadores-, las cantidades pagadas por Ono a Ooiga constituyen la totalidad de los ingresos de Ooiga relevantes para el cálculo del beneficio bruto que se lleva a cabo en esta propuesta de resolución. Según los datos aportados por Ono al presente expediente, las cantidades abonadas por Ono a Ooiga fueron de **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Por lo tanto, los ingresos obtenidos por Ooiga procedentes de sus actividades son, por lo que esta Comisión ha podido comprobar, de **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** euros en total.

Habría que deducir de tales ingresos los pagos a proveedores de servicios de tarificación adicional que efectivamente haya pagado Ooiga y otros costes que haya tenido esta operadora.

En estos casos, el operador que entrega el tráfico al ORTA -Ono- ha descontado de los importes a pagar a Ooiga su retribución por el servicio de tránsito y entrega una cantidad en la que, como Ono ha manifestado, no le es posible desglosar la componente correspondiente a interconexión –servicio soporte de tarificación adicional que se queda el ORTA- y la correspondiente al servicio tarificación adicional que Ooiga abonaría a sus PSTA.

Respecto a los pagos a los PSTA, las actuaciones practicadas en la instrucción del presente procedimiento arrojan dudas acerca de la naturaleza de la mayoría de la relaciones entre Ooiga y sus PSTA, en la medida en que no se han acreditado pagos a todos los PSTA que habrían recibido tráfico o todos aquellos que habían firmado contrato con Ooiga (junto a su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, Ooiga únicamente acredita pagos a las entidades **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**, algunas de las cuales no coinciden con los PSTA que recibieron tráfico, ni con las entidades que firmaron contrato con Ooiga para la prestación de servicios de tarificación adicional) y en la mitad de los contratos firmados no figuraban los precios. Respecto del resto de entidades que según la documentación aportada por Ooiga durante la información previa de la que trae causa el presente procedimiento sancionador, habían recibido tráfico, no aporta pagos.

Sin embargo, esta Comisión no puede descartar que no se haya producido ningún pago a terceras entidades.

En consecuencia, no puede calcularse el beneficio directo obtenido por Ooiga en la comisión de la infracción.

Por lo que se refiere al posible beneficio indirecto derivado de la infracción cometida, no se ha podido cuantificar, pues no se identifican fuentes de obtención de beneficios indirectos materiales. En consecuencia, se estima que, de existir tal beneficio indirecto, sería inmaterial.

Por todo ello, se estima que resulta imposible determinar con exactitud el beneficio bruto obtenido por Ooiga como consecuencia de los actos en que consistió la infracción, lo que hace imposible utilizar este criterio como modo para determinar la sanción.

En consecuencia, el criterio utilizado para determinar la sanción será el del límite máximo de dos millones de euros.

Ooiga afirma en sus alegaciones a la propuesta de resolución que el cálculo realizado en la misma, acerca de los ingresos obtenidos respecto del tráfico concernido, sería incorrecto al incluir pagos realizados por Ono referidos a terminación de llamadas en numeración distinta a tarificación adicional, y pagos por llamadas provenientes de redes fijas o internacionales. En opinión de Ooiga, de lo retribuido por Ono, Ooiga sólo retiene 0,28€ por el servicio soporte de tarificación adicional. Para justificar sus pagos a los PSTA aportaba, junto a sus alegaciones a la propuesta de resolución, facturas a las entidades indicadas *ut supra*.

En consideración de Ooiga, *“no parece adecuado para la fijación de la sanción tomar como referencia la totalidad de ingresos de mi representada y no los específicamente derivados de la supuesta infracción limitada a tráfico desde terminales móviles nacionales y con destino a la numeración de tarificación adicional”*.

Habiendo ya descartado la utilización del criterio del beneficio bruto obtenido para el cálculo de la sanción procede, no obstante, realizar las siguientes consideraciones respecto a las anteriores alegaciones formuladas por Ooiga sobre los ingresos obtenidos por la comisión de la infracción, derivados de los pagos realizados por Ono:

- En cuanto al ejercicio 2011, en el expediente constan las cuentas anuales de Ooiga depositadas en el Registro Mercantil y el importe neto de la cifra de negocio declarado se asemeja a lo que Ono declara haberle pagado a Ooiga.
- En la declaración de operaciones con terceros (modelo 347 donde se declaran los proveedores y sus gastos) de 2012, aportada por Ooiga como anexo 3 de su escrito de alegaciones a la audiencia, el volumen de negocio indicado es de casi **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de euros, cuando lo abonado por Ono a Ooiga en el mismo ejercicio económico fue de **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** euros.

Por otro lado, la declaración de proveedores de 2012 adjuntada por Ooiga no es completa, ya que recoge solamente a 16 proveedores de los 52 que son incluidos en total en la declaración, los cuales representan a los proveedores por valor de **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de euros, cuando la cifra total alcanza casi los **[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de euros, como se ha indicado.

En consecuencia, se tendrá en cuenta la cifra indicada por Ono, en lugar de los casi 15 millones de euros de la declaración de operadores con terceros aportada por Ooiga, por ser aquella menor y, por lo tanto, más beneficiosa para Ooiga, de cara a la estimación de su situación económica.

- En cuanto a las cuentas anuales del ejercicio 2012, Ooiga aporta el justificante de su presentación en el Registro Mercantil, sin embargo, no aporta copia de las mismas, ni detalle de su contenido, por lo que resulta imposible su valoración, una vez que a la instrucción no le ha sido posible su obtención. Ooiga sólo indica en sus alegaciones (Fundamento Duodécimo.Cuatro) que el beneficio obtenido en el ejercicio 2012 fue de más del triple del obtenido en el ejercicio anterior.
- Las facturas aportadas por Ooiga en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, justificativas de pagos a PSTA, son relativas a tan sólo cinco entidades, de las cuales sólo dos de ellas habían firmado con Ooiga contrato para la prestación de STA (según los datos aportados por la propia imputada en su escrito de 15 de noviembre de 2012:**[CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**). De ello se puede deducir, tal como ya se concluyó en la propuesta de resolución, que Ooiga ha tenido clientes de servicios de tarificación adicional. Puesto que no se ha podido determinar qué cuantía retribuyó Ooiga a los PSTA contratados, como ya se estableció en la propuesta de resolución, no resulta posible determinar en qué cuantía los ingresos obtenidos de Ono resultaron beneficio de Ooiga.

Por otra parte, respecto a los ingresos obtenidos por Ooiga, las cantidades que ha indicado Ono que abonó a Ooiga son las relativas al tráfico con destino a numeración de tarificación adicional de esta última operadora en cada uno de los meses de los años 2011, 2012 y 2013, no a pagos por terminación en otro tipo de numeración, como erróneamente ha indicado Ooiga.

### 3.- Determinación de la sanción.

En aplicación de los criterios de graduación de las sanciones al presente caso, se han alcanzado las siguientes conclusiones:

- Como se ha indicado, el límite máximo de la sanción que puede imponerse es de 2 millones de euros, sin que exista un límite mínimo determinado (al no saberse con exactitud el beneficio bruto obtenido por la comisión de la infracción).

- Se considera que la infracción cometida, consistente en el incumplimiento de las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración es muy relevante, dado el conocimiento y la necesaria intervención de Ooiga para que el daño se produjese, con la consiguiente afectación a otros operadores de comunicaciones electrónicas, afectación a las redes, a los servicios, a los usuarios y a la interoperabilidad.

Ha de tenerse en cuenta que en total han sido suspendidos 379 números de tarificación adicional de Ooiga, según los parámetros aprobados por esta Comisión en sus resoluciones.

- La infracción se ha mantenido a lo largo de un período relevante de tiempo (más de dos años), minorando el volumen de tráfico irregular poco después de la incoación del presente procedimiento, pero sin cesar absolutamente en la conducta.
- Ooiga ha obtenido en los tres últimos ejercicios (2011, 2012 y 2013) unos ingresos de [**CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL**] de euros, por la actividad descrita en el presente expediente.
- Se aprecia la concurrencia de tres circunstancias agravantes, en concreto: (i) la intencionalidad y (ii) el daño causado y (iii) el beneficio que ha reportado al infractor el hecho objeto de la infracción.
- Se aprecia la concurrencia de una circunstancia atenuante, en concreto, la escasa repercusión social de la infracción.

Conforme al principio enunciado en el artículo 131.2 de la LRJPAC, el establecimiento de la sanción debe prever que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida. A este respecto, es necesario tener en cuenta que el límite máximo de la sanción son dos millones de euros y los ingresos obtenidos por Ooiga en el periodo en que se ha cometido la infracción son de más de [**CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL**] euros.

En definitiva, de los principios y límites cuantitativos a que se hace referencia, y atendiendo al principio de proporcionalidad que debe presidir la actividad sancionadora de la Administración y a los criterios de graduación establecidos en el artículo 131.3 de la LRJPAC y 56 de la LGTel, y a la vista también de la cuantía máxima obtenida aplicando los criterios legales, se considera que procede imponer a Ooiga Telecomunicaciones, S.L. una sanción de [800.000 euros], por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 53.w) de la LGTel por hacer un uso indebido y contrario a la normativa aplicable de la numeración de tarificación adicional.

Vistos los Antecedentes de hecho, Hechos probados y Fundamentos de Derecho y, vistas, asimismo, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora,

aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto y demás normas de aplicación, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## RESUELVE

**Primero.-** Declarar responsable directa a OOIGA TELECOMUNICACIONES, S.L. de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 53 w) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, por haber incumplido las condiciones determinantes de la adjudicación y asignación de los recursos de numeración de tarificación adicional incluidos en el Plan Nacional de Numeración Telefónica, al hacer un uso indebido de la numeración de tarificación adicional asignada.

**Segundo.-** Imponer a OOIGA TELECOMUNICACIONES, S.L. una sanción económica por importe de [800.000] euros por la anterior conducta.

El pago de la sanción deberá efectuarse mediante ingreso en la cuenta número 2100-5000-57-0200029123 abierta al efecto en la entidad financiera Caixabank, S.A. ("La Caixa"). Una vez efectuado el ingreso, se remitirá un ejemplar del recibo de ingreso a esta Comisión para su archivo. El plazo para realizar el pago en período voluntario es el establecido en el artículo 62.2, apartados a y b, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dependiendo del día en que se reciba la notificación de la presente resolución. En el supuesto de no efectuar el ingreso en el plazo concedido, se procederá a su exacción por la vía de apremio.

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