

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN ETD/XXX/2024, POR LA QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA COMBATIR LAS ESTAFAS DE SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD A TRAVES DE LLAMADAS TELEFÓNICAS Y MENSAJES DE TEXTO FRAUDULENTOS Y PARA GARANTIZAR LA IDENTIFICACIÓN DE LA NUMERACIÓN UTILIZADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE Y REALIZACIÓN DE LLAMADAS COMERCIALES NO SOLICITADAS

(IPN/CNMC/033/24)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el Pleno emite el siguiente informe:

TABLA DE CONTENIDO

I. OBJETO DEL INFORME.....	3
II. HABILITACION COMPETENCIAL.....	3
III. ANTECEDENTES.....	3
IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN	4
V. VALORACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	6
VI. OBSERVACIONES SOBRE LAS MEDIDAS PARA COMBATIR ESTAFAS DE SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD A TRAVÉS DE LAS LLAMADAS Y SMS/MMS/RCS.....	8
Primero. Definiciones del PO.....	8
Segundo. Sujetos obligados de cada medida	10
Tercero. Bloqueo de numeración de un mismo operador	11
Cuarto. Limitaciones a las excepciones al bloqueo de numeración fija	12
Quinto. Gestión de la base de datos de números en itinerancia	12
Sexto. Obligación de consultar la base de datos de itinerancia	13
Séptimo. Instrucciones para desarrollar el Registro de alias	13
Octavo. Derecho de uso del alias.....	13
Noveno. Bloqueo de alias internacionales	14
Décimo. Medidas transitorias y plazos de las medidas.....	14
Undécimo. Estadísticas	15
Duodécimo. Conflictos y adecuación de los AGI y competencias sancionadoras.....	16
VII. OBSERVACIONES SOBRE LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA IDENTIFICACIÓN DE LA NUMERACIÓN UTILIZADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE Y REALIZACIÓN DE LLAMADAS COMERCIALES NO SOLICITADAS.....	16
Primero. Prohibición de la numeración móvil y atribución del rango 800 y 900 para los servicios de atención al cliente y la realización de llamadas comerciales no solicitadas.....	16
Segundo. Originación de llamadas con números del rango 800/900	18
Tercero. Plazos para el uso de la numeración atribuida	19
Cuarto. Competencias sancionadoras sobre uso de numeración.....	19
VIII. CONCLUSIONES.....	19

I. OBJETO DEL INFORME

1. Con fecha 22 de octubre de 2024, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) ha solicitado a la CNMC informe sobre el Proyecto de Orden (PO) por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.
2. El presente informe tiene por objeto analizar el citado PO y manifestar el parecer de la CNMC sobre el mismo.

II. HABILITACION COMPETENCIAL

3. El artículo 5.2.a) de la LCNMC¹ establece que la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión.
4. El artículo 100.2.x) de la LGTel² establece que, entre otras funciones, la CNMC será consultada por el Gobierno y el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Asimismo, se precisa que, en el ejercicio de esta función, la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual.
5. En aplicación de los anteriores preceptos, la CNMC es competente para elaborar el presente informe relativo al PO remitido.

III. ANTECEDENTES

6. Este PO viene motivado -ver preámbulo del PO- por el *“incremento exponencial de la cibercriminalidad en los últimos años y, en particular, de las estafas de suplantación de identidad que suelen comenzar con una llamada o un mensaje de texto en los que el emisor de la comunicación suplanta la identidad de una organización de confianza (entidad bancaria, administración pública, empresa de transporte, etc.) con la intención de defraudar, engañando al consumidor para que*

¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

² Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10757

proporcione información personal, financiera confidencial o facilite sus claves personales, o realice alguna acción (...)”.

7. Además del perjuicio económico asociado a las estafas, la generalización de estas prácticas ha llevado a que los usuarios finales desconfíen de contestar llamadas y leer mensajes de texto, perjudicando a aquellas empresas y organismos que hacen un uso legítimo de llamadas y mensajes de texto, como canal de comunicación para facilitar información u ofrecer sus servicios a los consumidores.
8. En febrero de 2024, la SETID lanzó una consulta pública para recabar información sobre una serie de iniciativas normativas y mecanismos técnicos y operativos que se estaban considerando, destinados a combatir las estafas de suplantación de identidad que se lleven a cabo mediante llamadas telefónicas y mensajes de texto³.
9. Entre el 30 de julio y el 15 de septiembre de 2024, tuvo lugar el trámite de audiencia e información pública de un borrador del PO⁴.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN

10. La propuesta de Orden Ministerial remitida se estructura en una exposición de motivos, nueve artículos -agrupados en cuatro capítulos- y tres disposiciones finales.
11. El **capítulo I -Disposiciones generales (artículos 1 a 3 del PO)-** recoge el triple objetivo que persigue el PO: (i) adoptar medidas para evitar que progresen las comunicaciones con manipulación del número de identificación de llamada (CLI)⁵; (ii) introducir mecanismos para evitar fraudes en el ámbito de la numeración y alias identificativos de mensajes cortos, mensajes multimedia y servicios de mensajería conversacional (SMS/MMS/RCS⁶) y (iii) garantizar la correcta identificación de la numeración utilizada para la prestación del servicio de atención a clientes o para la realización de llamadas comerciales no solicitadas.
12. Asimismo, el primer capítulo comprende el ámbito de aplicación del PO, que señala a los sujetos a los que aplican las distintas obligaciones y las definiciones de conceptos necesarios para el presente PO.
13. El **capítulo II -Medidas para evitar que progresen las comunicaciones con manipulación del identificador de llamada (artículos 4 y 5 del PO)-** establece la

³ [Consulta pública de febrero de 2024.](#)

⁴ [Consulta pública de julio de 2024.](#)

⁵ CLI: *Calling line identification*, identificador de línea llamante.

⁶ RCS: *Rich Communications Services*, mensajes enriquecidos con contenido multimedia.

obligación de bloquear el tráfico -la Orden se refiere a las llamadas de servicios de comunicación vocal- que usa numeración como identificador de línea llamante (CLI) que no haya sido atribuida, habilitada o asignada por la CNMC, con CLI vacío o cuyo formato no sea coherente con las normas de atribución.

14. Asimismo, se contempla la obligación de bloquear las llamadas con origen internacional identificadas por un CLI del plan nacional de numeración español. Para el caso de las numeraciones fijas, se contempla la posibilidad de establecer excepciones mediante Resolución de la SETID y, para la numeración móvil, se establece como excepción de la obligación del bloqueo los supuestos de itinerancia internacional, lo que deberá comprobarse a través de la correspondiente consulta a una base de datos de nueva creación gestionada al efecto por la CNMC.
15. El **capítulo III -Medidas para evitar fraudes en el ámbito de los servicios de mensajería (artículos 6 y 7 del PO)-** establece la obligación de bloquear los mensajes (SMS/MMS/RCS) con origen internacional identificados por un CLI vacío o con un número de teléfono o un alias español, salvo que se trate de un caso de itinerancia internacional -igual que en el caso de las llamadas-, lo que deberá comprobarse a través de la correspondiente consulta a la base de datos gestionada al efecto por la CNMC.
16. Asimismo, se establece que deberá desarrollarse un Registro -gestionado por la CNMC-, en el que se inscribirán los alias y los proveedores de servicios de mensajería habilitados para el envío y transmisión de mensajes (SMS/MMS/RCS) que usen esos alias. De esta manera, los operadores involucrados en la transmisión de servicios de mensajería estarían obligados a bloquear los mensajes que hicieran uso de alias no registrados o, estando registrados, fueran recibidos de proveedores no registrados.
17. El **capítulo IV -Medidas para garantizar la correcta identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención a clientes y la realización de llamadas comerciales no solicitadas (artículos 8 a 9 del PO)-** establece la prohibición de utilizar numeración móvil para servicios de atención al cliente y para llamadas comerciales no solicitadas.
18. Asimismo, se atribuyen los rangos de numeración 800 y 900 para los servicios de atención al cliente o la realización de llamadas comerciales no solicitadas, con la finalidad de que estas sean fácilmente identificables por los usuarios llamados.
19. En las **disposiciones finales**, se modifica la Resolución de 27 de mayo de 2013, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles, con la finalidad de prohibir las llamadas de atención al cliente con rangos de numeración atribuidos a servicios de comunicaciones móviles.

20. Por último, se establecen los plazos para la entrada en vigor de la orden ministerial y la aplicación de las distintas medidas contempladas en la misma.

V. VALORACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

21. Se valora positivamente el establecimiento de medidas para evitar fraudes a través de los servicios de comunicaciones electrónicas. Esta Comisión está de acuerdo con el objetivo que persigue la SETID para recuperar la confianza de los usuarios finales en las llamadas y mensajes de texto que reciban y con la necesidad y el momento para dictar la medida proyectada.
22. No obstante, surgen algunos comentarios sobre las medidas del PO y su posterior implementación, tal como se expone a continuación.
23. El preámbulo del PO establece que la primera medida contenida en el capítulo II se dicta en desarrollo del artículo 2.2.a) del Real Decreto 381/2015⁷, mientras que la segunda medida se dicta en desarrollo del artículo 81 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (RSU)⁸.
24. Las medidas contempladas en el PO van a priori más allá de un mero desarrollo de dichos artículos. Se estaría interpretando extensivamente el concepto de tráfico no permitido que usa numeración no autorizada o regulando nuevos supuestos de tráfico a intervenir (principalmente aquellos con el campo del CLI vacío, y pudiera ser que algunos tráficos con el formato del CLI no coherente con los planes de numeración nacional e internacional y con la Orden ITC/308/2008⁹) y estableciendo su correspondiente bloqueo¹⁰.
25. Asimismo, el PO incorpora la obligación de bloqueo de las comunicaciones con CLI del Plan Nacional de Numeración Telefónica (PNNT) originadas en el extranjero (artículos 5 y 6 del PO), esto es, establece nuevas condiciones para el tráfico no

⁷ Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, por el que se establecen medidas contra el tráfico no permitido y el tráfico irregular con fines fraudulentos en comunicaciones electrónicas.

⁸ Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

El artículo 81 del RSU establece la responsabilidad del operador que origina la llamada de garantizar que el CLI sea correcto.

⁹ Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia.

¹⁰ Los artículos 2.2.a) y 5 del RD 381/2015 establecen la obligación de bloquear la transmisión del “tráfico no permitido que usa numeración no autorizada”, pero este se define únicamente como “*el que tenga origen o destino en recursos públicos de numeración que no hayan sido atribuidos, habilitados o asignados*”; sin detalles adicionales.

permitido que hace un uso indebido de la numeración, que hasta ahora están recogidas en el artículo 6 del mencionado Real Decreto 381/2015¹¹.

26. Algo parecido ocurre con las nuevas obligaciones de bloqueo para mensajes con CLI fraudulento (capítulo III)¹².
27. A la vista de la envergadura de las medidas propuestas en el PO, las cuales están enfocadas a evitar las suplantaciones y el fraude, la vinculación directa con el Real Decreto 381/2015 y el RSU, sería deseable que las medidas propuestas en el proyecto de Orden se recojan en una modificación del Real Decreto 381/2015 o bien en un nuevo Real Decreto que regule todos los aspectos relativos al uso de la numeración de llamadas y mensajes en interconexión, la señalización entre operadores, la validación del CLI, la regulación de la modificación del CLI, el bloqueo de los distintos tipos de tráfico no permitidos y de tráfico irregular y su marco sancionador. Por otra parte, se estima conveniente, por razones de seguridad jurídica, que la imposición de nuevas obligaciones a los operadores se adopte mediante un instrumento normativo con un rango al menos de Real Decreto.
28. En relación con el impacto económico del PO, según la MAIN¹³ remitida por la SETID, este PO *“no afecta a los presupuestos de la AGE ni de otras Administraciones”*. Sin embargo, las nuevas competencias atribuidas a la CNMC podrían conllevar gastos, en concreto, la creación del Registro de alias para el envío de mensajes y la gestión de la base de datos de los números de comunicaciones móviles que estén en itinerancia, y la posible necesaria atribución de recursos humanos o personales a estas tareas.
29. También se recomienda que se tenga en cuenta que esto mismo ocurre respecto de las cargas administrativas de las empresas, las cuales tendrán que adaptar sus sistemas para llevar a cabo las medidas de bloqueo contempladas en el PO, así como para garantizar el cumplimiento de la prohibición de uso de la numeración móvil para llamadas de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no

¹¹ Según el preámbulo se establecerían para desarrollar el citado artículo 81 del RSU; este precepto no contempla que los operadores deban realizar el bloqueo de llamadas.

¹² Amparadas en un desarrollo del artículo 30 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Real Decreto 2296/2004, Reglamento MAN) y de la Orden ITC/308/2008.

El artículo 30.1 del Reglamento MAN impone a los operadores de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas la obligación de poner en práctica las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones que adopten el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función pública y la CNMC en el ámbito de sus respectivas competencias en numeración; y en particular establece una obligación de implementar las decisiones del Ministerio para encaminar las llamadas de manera eficiente; no se contemplan obligaciones de bloqueo de llamadas o mensajes.

¹³ Memoria de análisis de impacto normativo.

solicitadas, y garantizar el uso de los rangos 800 y 900 en su lugar; motivo que justifica algunas propuestas posteriores del informe.

VI. OBSERVACIONES SOBRE LAS MEDIDAS PARA COMBATIR ESTAFAS DE SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD A TRAVÉS DE LAS LLAMADAS Y SMS/MMS/RCS

Primero. Definiciones del PO

30. El artículo 3 contiene varias definiciones, aplicables en el contexto de la Orden, que se considera que deberían ser completadas con el objeto de dotar de mayor claridad a los sujetos obligados.
31. El PO define “número de teléfono español” como “*número de teléfono incluido en el plan nacional de numeración telefónica para el servicio de telefonía fija o móvil*”. En la medida que existen varios rangos de numeración en el PNNT asociados con servicios telefónicos fijos (numeración geográfica del servicio telefónico fijo y numeración geográfica y no geográfica del servicio nómada) y que hay determinados números pertenecientes a rangos de numeración 800/900 y numeración corta, cuyo uso ha sido autorizado por la SETID como identificador de la línea llamante, se recomienda detallar los rangos de numeración que pueden aparecer como CLI en la citada definición.
32. En la interconexión TDM el número de teléfono llamante o CLI se vehicula en las redes en el campo “*Calling Party Number*” de la señalización ISUP¹⁴. En la interconexión IP el número de teléfono llamante o CLI puede encontrarse en distintos campos de la señalización SIP¹⁵, en particular en las cabeceras P-Asserted-Identity (PAI) y From, y puede haber casos en que ambas identidades difieran, por lo que se propone incluir una aclaración respecto al campo o campos de señalización sobre los que los operadores deberán revisar su validez (para aplicar las medidas reguladas en la orden). En la contestación de esta Comisión a una consulta reciente¹⁶, se ha señalado que se entiende que los operadores tendrían que revisar el campo PAI para comprobar el CLI (y poder determinar el precio de terminación de la llamada), de acuerdo con lo especificado en la especificación SIP acordada por los operadores e incluida en la OIR-IP, que establece que el número llamante debe incluirse en la cabecera PAI y que la red de origen debe asegurar que corresponde a la identidad del usuario llamante.

¹⁴ ISUP (*Integrated Services User Part*) protocolo de señalización en llamadas con tecnología TDM.

¹⁵ *Session Initiation Protocol*, protocolo de señalización para iniciar la comunicación.

¹⁶ Ver CNS/DTSA/1822/23.

33. Por tanto, esta Comisión propone que se especifique que los operadores deberán verificar obligatoriamente el campo PAI. Ahora bien, dado que el objetivo del PO es perseguir el fraude y la suplantación del CLI, se estima conveniente que los operadores adopten medidas cuando el CLI indicado en el campo From no coincida con el campo PAI y, en todo caso, mediante Resolución de la SETID se establezcan los escenarios donde se permita que no coincidan.
34. Asimismo, las definiciones deben contemplar la posibilidad de que la llamada provenga de un desvío de llamada. Se propone incorporar en el PO el tratamiento asociado a los casos en que las llamadas han sido desviadas, en cuyo caso habrá que mirar asimismo el CLI del campo PAI para verificarlo (y no el del desvío), teniendo en cuenta asimismo la reciente contestación a la consulta de esta Comisión comentada en el párrafo anterior.
35. En virtud de lo anterior, se propone que “número de teléfono llamante o CLI” se modifique por “*Identificador de línea llamante o CLI*” y se defina como “*número del plan nacional perteneciente al abonado del que procede la llamada o cuyo uso haya sido autorizado por la SETID. En la señalización SIP, este identificador se encuentra en el campo P-Asserted-Identity (PAI) y también puede encontrarse en el campo From, independientemente de si la llamada ha sido previamente desviada o no. En la señalización ISUP el parámetro equivalente sería Calling Party Number*”.
36. En segundo lugar, se recomienda completar la definición del “Interfaz internacional de interconexión” del artículo 3 del PO con el texto subrayado a continuación: “punto en el que una llamada internacional llega a España por una interfaz que pertenece a un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores”. Esto se debe a que en España pueden tener cierta presencia prestadores de servicios de comunicaciones internacionales de Estados miembros de la Unión Europea que estén interconectados con operadores españoles, pero no presten servicios en el mercado nacional, por lo que no necesitan llevar a cabo la correspondiente notificación al Registro de Operadores (ver la excepción del artículo 14.4 de la LGTel¹⁷) ni estarán sujetos al marco jurídico español.
37. Finalmente, en relación con la definición de “alias”, se recomienda añadir que la cadena de caracteres alfanumérica del CLI, “*informa del remitente, pero no es un recurso público susceptible de devolver el mensaje*” con la finalidad de evitar confundirlo con los recursos de numeración alfanuméricos que contempla el apartado 3.5 del PNNT.

¹⁷ “*La persona física o jurídica habilitada para suministrar redes o prestar servicios en otro Estado miembro de la Unión Europea que solicite acceso o interconexión en España no necesitará llevar a cabo la notificación a la que se refiere el artículo 6.2 cuando no suministre redes ni preste servicios de comunicaciones electrónicas en el territorio nacional*”.

Segundo. Sujetos obligados de cada medida

38. El artículo 2.1 define el ámbito de aplicación de las obligaciones establecidas en los Capítulos II y III (para llamadas de voz y SMS/MMS/RCS, respectivamente), y declara que tales obligaciones *“aplican a los operadores que presten servicios de comunicaciones vocales, a los revendedores de servicios de comunicaciones vocales, y a los operadores que proporcionen servicios de comunicaciones electrónicas de almacenamiento y reenvío de mensajes”*.

La anterior lista de operadores deja fuera a algunas categorías de proveedores que pueden ser relevantes. Se recomienda definir un ámbito más preciso con el objeto de evitar excluir a otros prestadores de servicios (por ejemplo, a operadores móviles que prestan servicios de mensajería, nómadas de mensajes y sus correspondientes revendedores) que disponen de numeración o que están en condiciones de usar alias. Además, la inclusión de medidas explícitas de bloqueo de los mensajes RCS en el PO precisaría la incorporación de una nueva categoría de sujetos obligados, puesto que, aunque el usuario generalmente no distinga estos mensajes RCS de un mensaje SMS/MMS¹⁸, su prestación técnicamente se asemeja a la de un servicio OTT¹⁹, sin precisarse de recursos de numeración, por lo que el servicio no cabría en la definición tradicional de almacenamiento y reenvío de mensajes, sino en la de un servicio de comunicaciones interpersonales independiente de la numeración²⁰.

Por ello, se propone sustituir la anterior frase entrecomillada por la siguiente *“servicios de comunicaciones interpersonales, los prestadores de almacenamiento y reenvío de mensajes y sus respectivos revendedores en la medida en que permitan establecer comunicaciones (llamadas y mensajes) mediante el empleo de números del Plan Nacional de Numeración Telefónica o de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, o alias”*.

39. El artículo 4.1 del PO establece la obligación de bloquear aquellas llamadas que lleven un CLI vacío, un número no atribuido o cuyo formato no sea coherente con el PNNT, las instrucciones de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, y el plan internacional de numeración descrito en la recomendación E.164 del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT-T).

¹⁸ Los mensajes RCS aparecen en la misma aplicación donde se visualizan los SMS y MMS.

¹⁹ OTT (over-the-top): hace referencia a servicios disponibles a través de una conexión a Internet sin que el proveedor de la red o servicio de acceso a internet controle su prestación.

²⁰ De hecho, los mensajes RCS están declarados así a la CNMC, en cumplimiento del artículo 6.6 de la LGTel.

40. Sin embargo, las instrucciones de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, no son para llamadas sino para el envío de mensajes de texto y mensajes multimedia -y el artículo 4 del PO se refiere al bloqueo del tráfico de llamadas-. Con el fin de evitar confusiones, se recomienda eliminar la referencia de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero del artículo 4.1 del PO y añadir un nuevo artículo 6 al PO (de manera que el 6 propuesto pasaría a ser el artículo 7, y sucesivamente), con el mismo redactado del artículo 4.1 del PO, pero para las comunicaciones de mensajes con el siguiente título: *“Bloqueo de mensajes (SMS/MMS/RCS) que usan numeración vacía o que no haya sido atribuida, asignada o adjudicada”*.
41. De la lectura de las medidas de bloqueo recogidas en el Capítulo II, queda ambiguo si la medida de bloqueo se debe llevar a cabo por el operador que origina la llamada o mensaje, por el operador que lo recibe en interconexión o por ambos, toda vez que el artículo se refiere a “los operadores” con carácter general. Por otro lado, tal como el artículo 4.4 del PO establece, las medidas anteriores del citado artículo aplican *“independientemente de si la llamada se realiza dentro de España, o entra en España desde el extranjero”*. Se recomienda añadir un apartado en el que se indique (o especificar) que los bloqueos de los artículos 4.1 y 4.2 se deben llevar a cabo tanto por el operador que origina la llamada, el operador que transita la llamada como el operador que termina la llamada, mientras que el bloqueo del artículo 4.3 lo llevará a cabo el operador desde donde se origine la llamada.
42. En relación con la medida del artículo 4.3, es relevante señalar que cuando un operador tenga revendedores en su red a quienes les haya subasignado numeración, el operador anfitrión puede no conocer en tiempo real qué números de los subasignados han sido o no proporcionados a clientes, por lo que será difícil que lleve a cabo el bloqueo de números asignados que no se hayan proporcionado a clientes sin haberlo acordado previamente con el revendedor, toda vez que los revendedores no encaminan las llamadas. Por ello, para hacer efectiva la obligación de bloquear las numeraciones subsignadas que no hayan sido proporcionadas a un cliente se debería prever un mecanismo para solucionar este supuesto. En todo caso, la aplicación de lo señalado en este precepto debe prevenir la posibilidad de que se produzca un intercambio de información comercial entre competidores.
43. Con la finalidad de evitar ambigüedades, se recomienda que en el artículo 5.1 se aclare que los operadores que reciban la llamada por una interfaz de interconexión internacional serán los operadores de terminación o de tránsito.

Tercero. Bloqueo de numeración de un mismo operador

44. Además de las medidas de bloqueos de llamadas contenidas en el artículo 4 del PO, esta Comisión recomienda extender lo contemplado en el artículo 4.3 (bloqueo de numeraciones asignadas que el operador no haya proporcionado a un abonado) de forma que las llamadas que entren por una interconexión nacional y presenten

un CLI que el propio operador tenga asignado o portado se deba bloquear (actuando este operador en terminación o tránsito). Esto se debe a que probablemente se trate de un caso más de suplantación de un abonado. Asimismo, se propone que, en el supuesto de existir excepciones a esta medida de bloqueo si estuvieran debidamente justificadas, éstas deberán ser establecidas por Resolución de la SETID.

Cuarto. Limitaciones a las excepciones al bloqueo de numeración fija

45. El artículo 5.2 del PO contempla la posibilidad de exceptuar la obligación de bloqueo en determinados supuestos debidamente justificados mediante Resolución de la SETID. Desde esta Comisión, se recomienda que con carácter general se eviten las excepciones con tráficos originados en el extranjero porque la numeración del PNNT español y la Orden ITC/308/2008 es para ser usada en España, salvo las excepciones de numeraciones móviles en itinerancia o la atribución de usos extraterritoriales a determinada numeración (que hasta la fecha no se ha producido).
46. Asimismo, se propone que el PO establezca que las excepciones autorizadas por la SETID se notificarán a la CNMC y a todos los operadores y publicarse en un portal de fácil acceso por todos los operadores.

Quinto. Gestión de la base de datos de números en itinerancia

47. En sus artículos 5.3 y 6.1 del PO se establece que la excepción del bloqueo de las llamadas o mensajes originados en el extranjero con CLI español cuando los usuarios se encuentren en itinerancia se lleve a cabo mediante consulta a la base de datos gestionada por la CNMC.
48. Para que esta Comisión pueda llevar a cabo una correcta gestión de la citada base de datos, se solicita que el artículo 5 del PO añada un nuevo apartado donde se habilite a la CNMC para dictar instrucciones a los sujetos obligados (tanto a los operadores que dispongan de información de los números en itinerancia como los operadores que deban consultar si un determinado número móvil está en itinerancia), a través de una Circular o el instrumento que esta Comisión considere para fijar los procedimientos, especificaciones, requisitos de la solución, interfaces y plazos, con la finalidad de dotar al organismo de las herramientas legales necesarias para desarrollar sus funciones y en coherencia con la potestad de esta Comisión de dictar circulares contemplada en el artículo 30.1 de la LCNMC.

Sexto. Obligación de consultar la base de datos de itinerancia

49. El artículo 6.2 del PO establece que, para el caso de los mensajes originados en el extranjero con números españoles, se consulte la base de datos de números de itinerancia gestionada por la CNMC.
50. Los servicios de itinerancia de mensajes, a diferencia de las llamadas, se encaminan enviando los mensajes al operador al que pertenece el usuario en itinerancia (*home routing*)²¹. Esto hace que cada operador móvil reciba los mensajes de todos sus clientes en itinerancia antes de proceder a terminarlos en la red destino que corresponda, por lo que, dispone en todo momento de la información necesaria para conocer si sus números están en itinerancia o no. Por ello, no sería necesario consultar la base de datos de números de itinerancia y se recomienda eliminar la consulta contemplada en el artículo 6.2 del PO o, en todo caso, que no sea obligatorio consultarla cuando el CLI del mensaje corresponda con el número de un cliente del propio operador móvil.

Séptimo. Instrucciones para desarrollar el Registro de alias

51. El artículo 7 del PO establece que la CNMC gestionará el Registro de alias de mensajes (SMS/MMS/RCS) y, en su apartado 4, se establece que esta Comisión dictará “*instrucciones*” sobre los sujetos obligados, el procedimiento, los requisitos y plazos del proceso de inscripción.
52. Se propone que se modifique el apartado 7.4 del PO para que se aclare que estas instrucciones se podrán desarrollar mediante Circular por parte de esta Comisión o el instrumento que esta Comisión considere, con la finalidad de dotar al organismo de las herramientas legales necesarias para desarrollar sus funciones y en coherencia con la potestad de esta Comisión de dictar circulares contemplada en el artículo 30.1 de la LCNMC, tal como se ha señalado en el apartado quinto.

Octavo. Derecho de uso del alias

53. El artículo 7.1 del PO establece que sean los proveedores de servicios de mensajería quienes inscriban estos alias en el Registro que lleve esta Comisión. El marco sectorial de telecomunicaciones contempla que los recursos públicos de numeración se asignan a los operadores, adquiriendo así un derecho de uso para prestar servicios de comunicaciones electrónicas en un entorno interconectado e interoperable. Los alias definidos en el PO no tienen la consideración de recursos

²¹ Ver anexo 2 del documento BoR (10) 58 de BEREC: “*International Mobile Roaming Regulation*” <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/international-mobile-roaming-regulation-berec-report>.

públicos de numeración ni los asigna ninguna autoridad. Por ello, esta Comisión considera que el derecho de uso de los alias de este PO corresponde a una empresa o una administración que se identifique con un determinado alias, por lo que se recomienda que el PO incluya la posibilidad de que sean las empresas o administraciones las que también puedan inscribir sus alias, al ser los primeros interesados en registrar un alias, sin perjuicio de que puedan hacerlo los proveedores de servicios de mensajería que actúen en nombre de sus clientes.

Noveno. Bloqueo de alias internacionales

54. El artículo 6.1 del PO contempla que los operadores involucrados en los servicios de mensajería (SMS/MMS/RCS) deberán bloquear cualquier mensaje recibido desde el extranjero a través de una interfaz internacional de interconexión cuando presenten un CLI vacío o cuando presenten como CLI un número de teléfono o un alias español.
55. Sin embargo, no se contempla la posibilidad de que entre un alias de una empresa extranjera por una interfaz internacional de interconexión. Esta Comisión entiende que los mensajes con un alias de una empresa extranjera, mientras no estén inscritos en el Registro de Alias del presente PO, deberían ser asimismo bloqueados, con la salvedad de que el abonado receptor del mensaje se encuentre en itinerancia en cuyo caso se recomienda que no se bloquee el mensaje porque podría ser legítimo dado que el abonado podría estar haciendo gestiones con una empresa en el extranjero y necesitaría recibir mensajes ya fuesen informativos (por ejemplo una aerolínea) o verificación en dos pasos²² (para confirmar un determinado acceso o gestión). En este supuesto también se recomienda que el operador del abonado modifique el alias indicando “*Mensaje no validado*”, para que el abonado pueda identificar si el mensaje es consecuencia de una acción suya o no y pueda actuar en consecuencia.

Décimo. Medidas transitorias y plazos de las medidas

56. Para establecer el mecanismo de la operativa de la base de datos de números de itinerancia, esta Comisión analizará la viabilidad de las distintas soluciones técnicas y elegirá la solución que mejor combine los objetivos perseguidos de comprobación en tiempo real del estado de itinerancia de un número para el consiguiente bloqueo de la llamada, con el menor impacto en los sistemas de los operadores. Para ello, se considera conveniente crear un grupo de trabajo técnico con los operadores para determinar los requisitos de la solución técnica, especificar su operativa e implementación y un periodo de pruebas. Con la finalidad de poder llevar a cabo los

²² <https://www.incibe.es/ciudadania/blog/verificacion-en-dos-pasos-que-es-y-como-me-puede-ayudar>

pasos indicados, se recomienda ampliar el plazo de 12 a 18 meses que la disposición final tercera del PO establece en su apartado tercero, relativa a la puesta en funcionamiento de la base de datos de itinerancia.

57. Asimismo, se recomienda que el apartado tercero de la disposición final tercera no establezca una operativa transitoria (que se prevé únicamente para los operadores titulares de derechos de uso privativo de dominio público radioeléctrico) y unos plazos distintos para estos operadores (respecto del resto de operadores obligados), para bloquear las llamadas originadas en el extranjero con CLI que contengan un número móvil español. Debe prevenirse la existencia de obligaciones asimétricas entre operadores que actúan en el mismo mercado y que podrían generar situaciones de ventaja competitiva para algunos de los operadores. Es preferible que los esfuerzos de los operadores se centren en el grupo técnico de trabajo que esta Comisión llevará a cabo para establecer el funcionamiento de la base de datos de números en itinerancia.
58. El apartado cuarto de la disposición final tercera establece 12 meses a contar de su entrada en vigor para que los prestadores de servicios de mensajería inscriban los alias en el Registro de Alias que gestione esta Comisión. Esta Comisión deberá dictar instrucciones sobre el procedimiento para inscribirse en el Registro y, en paralelo, establecer el Registro para que se puedan inscribir los alias y ser descargados por parte de los operadores con el fin de ejecutar el bloqueo si los alias no se corresponden con los inscritos. Es por ello que se tendrá que crear un grupo técnico con los operadores con la finalidad de que el proceso de inscribir y descargar los datos inscritos sea lo más eficiente posible para estos últimos. Se recomienda ampliar el plazo de 12 a 18 meses, dado que deben tenerse en consideración los plazos del procedimiento para dictar las instrucciones y los plazos de implementación de la CNMC y de los operadores, que deberán adaptar sus sistemas.

Undécimo. Estadísticas

59. Con el fin de poder evaluar la efectividad de las medidas del PO y hacer un seguimiento del impacto en el objetivo perseguido, se propone la incorporación en el PO, tanto para llamadas como para mensajes de la obligación a los operadores de aportar, a la SETID y CNMC, las estadísticas mensuales de llamadas y mensajes bloqueados.
60. En concreto, se deberían reportar los indicadores de comunicaciones cursadas (tanto llamadas como mensajes) y comunicaciones bloqueadas desglosando, cuando sea técnicamente viable, el motivo de bloqueo establecido en el PO (por ejemplo, numeración no atribuida, no asignada, CLI vacío, formato incorrecto, CLI nacional con origen internacional, no inscrito en el Registro de Alias, etc.). Asimismo, se recomienda añadir en el PO que el listado de indicadores podrá ser

modificado por Resolución de la CNMC para disponer de la información necesaria de la situación de los bloqueos en interconexión en virtud de las competencias de esta Comisión en la resolución de conflictos de interconexión (artículos 28 y 29 LGTel) y de las competencias de calidad del servicio (artículo 69 de la LGTel).

Duodécimo. Conflictos y adecuación de los AGI y competencias sancionadoras

61. Al igual que se establece en el Real Decreto 381/2015, se recomienda que se añadan en el PO (i) las competencias de esta Comisión en materia de conflictos entre operadores contemplados en los artículos 28 y 29 de la LGTel y (ii) la adecuación de los acuerdos generales de interconexión (AGI) celebrados entre operadores de conformidad con lo establecido en la LGTel y en el Reglamento MAN²³, con la finalidad de que contemplen las medidas del PO.

Por otro lado, sería oportuno recoger las competencias de requerimiento de información y sancionadoras de la CNMC en relación con la gestión de la base de datos de números en itinerancia y el Registro de alias, en virtud de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).

VII. OBSERVACIONES SOBRE LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA IDENTIFICACIÓN DE LA NUMERACIÓN UTILIZADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE Y REALIZACIÓN DE LLAMADAS COMERCIALES NO SOLICITADAS

Primero. Prohibición de la numeración móvil y atribución del rango 800 y 900 para los servicios de atención al cliente y la realización de llamadas comerciales no solicitadas

62. En el capítulo IV del PO (prohibición de usar números móviles y atribución de numeración 800/900) se tratan las llamadas de atención al cliente y las llamadas comerciales no solicitadas conjuntamente como si fuesen llamadas de la misma naturaleza. Sin embargo, hay que evaluar estas medidas por separado en atención a la regulación específica con la que cuenta cada uno de los servicios prestados (de atención al cliente o llamada comercial).
63. El servicio de atención al cliente tiene una regulación específica contenida tanto en el artículo 21 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los

²³ Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (Real Decreto 2296/2004, Reglamento MAN).

Consumidores y Usuarios²⁴ (Ley Consumidores y Usuarios), como en el artículo 26 de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas²⁵, en relación con los servicios de atención al cliente prestados por los operadores de comunicaciones electrónicas a sus abonados. En la Ley de Consumidores y Usuarios se dispone que estas llamadas deberán ser gratuitas o a precio de llamada ordinaria (precio fijo o móvil). Asimismo, este servicio se entiende como aquel dirigido a los usuarios para que puedan dejar constancia de sus quejas o reclamaciones o solicitar información sobre bienes o servicios ofertados o contratados.

64. Por su parte, las llamadas comerciales también se regulan en la Ley para la Defensa de los consumidores y usuarios, en cuyo artículo 96.2 se establece que será obligatorio que las llamadas comerciales telefónicas se realicen desde un número de teléfono identificable (sin concretar cuál). Por otro lado, el apartado 2 del citado artículo 21 establece que “se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación con las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo”. Por consiguiente, las llamadas comerciales son cursadas por las empresas prestadoras de servicios, debiendo diferenciarse claramente de los servicios de atención al cliente.
65. Asimismo, el artículo 66.1 de la LGTel contempla que las llamadas comerciales no deberían producirse salvo que concurren uno de los siguientes supuestos: (i) que exista consentimiento previo del propio usuario para recibir este tipo de comunicaciones comerciales o (ii) salvo que la comunicación pueda ampararse en otra base de legitimación de las previstas en el artículo 6.1 del RGPD²⁶.
66. La dificultad de esta prohibición estriba en cómo debe materializarse este consentimiento previo por parte del usuario al que se le ofrece la información comercial. Por ello, esta Comisión ve positiva la implementación de la medida propuesta en el PO de atribución de un rango específico para las llamadas comerciales, ya que de esta manera el usuario identificará mejor este tipo de llamadas. En cualquier caso, se podría añadir al PO -aunque sea en el Preámbulo- que estas llamadas no solicitadas siempre tendrán que garantizar los derechos de los usuarios del artículo 66.1.b) de la LGTel.

²⁴ Aprobado por Real Decreto-ley 1/2007, de 16 de noviembre.

²⁵ Aprobado por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

²⁶ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, el nuevo Reglamento general de protección de datos regula el tratamiento que realizan personas, empresas u organizaciones de los datos personales relacionados con personas en la Unión Europea.

67. El artículo 8 del PO prohíbe el uso de la numeración móvil para prestar el servicio de atención al cliente, y para ello, se prevé en su disposición final primera la modificación de la Resolución de 27 de mayo de 2013 de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se modifica la atribución de los rangos de numeración para comunicaciones móviles. Por otro lado, el artículo 9 del PO atribuye los rangos de numeración 800 y 900 del PNNT, además de a los servicios de cobro revertido automático, a los servicios de atención a clientes.
68. Con la finalidad de que los usuarios llamados puedan distinguir si una llamada es de un servicio de atención al cliente respecto de una llamada comercial se propone que los rangos de numeración atribuidos sean claramente distintos. Para los servicios de atención al cliente, esta Comisión es favorable a que usen números de los rangos 800 y 900.
69. Sin embargo, en cuanto a las llamadas comerciales se recomienda atribuir un nuevo rango que también sea gratuito por el llamante y que las llamadas comerciales no puedan usar ningún otro número del PNNT que no sean los números del nuevo rango de numeración. De esta forma se podría atribuir un nuevo rango p.ej. del tipo 400 y de nueve cifras en total; así, con la mera inspección del número el usuario puede saber si se trata de una llamada comercial o no (a este nuevo rango le aplicaría el mismo comentario del apartado siguiente ya que deben poder originar llamadas con CLI del nuevo rango atribuido). Otras opciones podrían usar rangos de numeración actualmente muy poco utilizada o en desuso (p.ej. 908 o 909 de acceso a internet).

Segundo. Originación de llamadas con números del rango 800/900

70. Los números 800/900 no originan llamadas por defecto, al ser números de red inteligente y no estar vinculados a un punto de terminación de red (PTR). Por ello, de implementarse la medida de que las llamadas de atención al cliente puedan efectuarse desde los rangos de numeración 800 y 900, se recomienda añadir en el artículo 9 del PO, tal como se explica en su propio preámbulo, que se permita, con carácter general, la utilización de numeración 800 y 900 en el campo del CLI, lo cual supone una autorización directa para modificar el CLI de las llamadas originadas. Se recuerda que con carácter general el CLI no se puede modificar sin autorización expresa de la SETID, tal como se establece en el artículo 71 del RSU. De esta forma, se podrán identificar las llamadas y además el usuario llamado podrá devolver las llamadas a estos números y le resultará gratuito, tal como se ha indicado en el apartado anterior.

Tercero. Plazos para el uso de la numeración atribuida

71. La disposición final tercera del PO no establece un plazo concreto para la aplicación de las medidas contempladas en los artículos 8 y 9 del PO donde se prohíbe el uso de numeración móvil para llamadas de atención al cliente y llamadas comerciales. Por lo que, se entiende que la entrada en vigor de la medida sería a los 20 días tras su publicación en el BOE tal como señala el apartado primero de la disposición final tercera del PO.
72. Teniendo en cuenta que habrá empresas que deberán dejar de usar la numeración que emplean actualmente y contratar nuevas líneas con numeraciones 800 y 900, y posiblemente informar a sus clientes de los nuevos números de atención al cliente se recomienda que se otorgue un plazo de tres meses para realizar el cambio. Para las llamadas comerciales, si acaban usando el mismo rango deberían tener el mismo plazo, pero si finalmente se opta por atribuir un rango nuevo se recomienda que este plazo sea de seis meses con la finalidad de que los operadores hayan llevado las adaptaciones necesarias para que se puedan cursar llamadas con los nuevos rangos en los puntos de interconexión.

Cuarto. Competencias sancionadoras sobre uso de numeración

73. El incumplimiento por los diferentes operadores a que se refiere el PO de las obligaciones contenidas en la Orden en los artículos 8 y 9 se sancionará conforme al régimen de infracciones y sanciones establecido en el título VIII de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, y, en particular, el incumplimiento de las resoluciones firmes de la CNMC (art. 106.14 LGTel) y de las condiciones establecidas en los planes nacionales de numeración o sus disposiciones de desarrollo o en las atribuciones (art. 107.19 LGTel). Es por ello que se recomienda que el PO incluya la referencia a dicho régimen sancionador.

VIII. CONCLUSIONES

74. Esta Comisión valora positivamente el enfoque general de las medidas para evitar la suplantación y fraudes, que permitirá dar confianza a los usuarios finales en la recepción de llamadas y mensajes.
75. A la vista de la envergadura de las medidas propuestas, sería deseable integrarlas en un nuevo Real Decreto que modifique el Real Decreto 381/2015, de 14 de mayo, y con otras medidas sobre el identificador de llamada contempladas en el RSU.
76. Aunque la MAIN remitida contempla que las nuevas competencias a esta Comisión no afectan a los presupuestos de la AGE, esta Comisión debe indicar que tanto la gestión de la base de datos de los números de itinerancia como el Registro de Alias requerirán de recursos de personal y aportaciones económicas para su desarrollo, puesta en marcha y mantenimiento.

77. Finalmente, a continuación, se resumen las principales propuestas al PO:

- Aclarar las definiciones y los sujetos de las medidas con el objeto de que no haya ambigüedades sobre qué actores y cómo se deben llevar a cabo las medidas contempladas en el PO, de forma que el texto ofrezca seguridad jurídica a los agentes del mercado.
- Incluir un supuesto nuevo de bloqueo y evitar las excepciones al bloqueo de llamadas originadas en el extranjero con CLI español.
- Prever la posibilidad de las circulares para desarrollar los requisitos, funcionamiento, procedimientos y plazos necesarios para llevar a cabo la gestión de la base de datos de números de itinerancia y el Registro de Alias.
- Modificar algunos plazos para la aplicación de las medidas, previstos en la disposición final tercera del PO.
- Distinguir claramente las llamadas de atención al cliente de las llamadas comerciales mediante la atribución de rangos de numeración distintos y claramente identificables por el abonado llamado, contemplando el régimen sancionador en caso de incumplimiento por parte de los operadores.