



IGNACIO REDONDO ANDREU, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

**CERTIFICA:**

Que en la Sesión nº 45/08 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 18 de diciembre de 2008, se ha adoptado el siguiente

**ACUERDO**

Por el que se aprueba la:

**RESOLUCIÓN SOBRE EL CONFLICTO DE PORTABILIDAD INTERPUESTO POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., CONTRA FRANCE TELECOM ESPAÑA, S.A., RELATIVO A LA TASA DE RECHAZOS EN SOLICITUDES DE PORTABILIDAD DE NUMERACIÓN FIJA DE TELEFÓNICA A FRANCE TELECOM**

DT 2008/1216

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 9 de julio de 2008, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, Comisión) escrito de Telefónica de España, S.A.U., (en adelante, Telefónica) por el que plantea conflicto de acceso con la entidad France Telecom Internet Service Provider, S.A.U., (en adelante, Yacom), actualmente absorbida por France Telecom España, S.A., (en adelante, Orange) por considerar que ha incumplido sus obligaciones derivadas de la normativa aplicable a la conservación de numeración fija.

Telefónica denuncia en su escrito que, en el periodo comprendido entre diciembre de 2007 hasta la primera quincena de junio de 2008, un 77% del total de solicitudes de cambio de operador con conservación de numeración enviadas por Telefónica a Orange no tuvieron respuesta por parte de éste último. Este hecho dio lugar a que la Entidad de Referencia (en adelante, ER) las descartara al expirar el plazo de respuesta por parte del operador donante, es decir, fueron rechazadas mediante mensaje W por haber expirado el temporizador TP1 sin haber recibido mensaje de respuesta de Orange, de acuerdo con el procedimiento establecido en las especificaciones técnicas de portabilidad fija.

Asimismo, también denuncia que en el periodo desde enero de 2008 hasta la primera quincena de junio de 2008, del resto de solicitudes que no fueron rechazadas mediante mensaje W, Orange ha estado denegando sistemáticamente y sin existir causa justificada un gran porcentaje de ellas. En concreto, el conjunto de las solicitudes no atendidas por expiración de temporizador (W) y rechazadas (DSP2) sin justificación se sitúa en el 93% del total de solicitudes enviadas por Telefónica en el periodo indicado.

Telefónica adjunta como documentos anexos el informe elaborado a partir de datos aportados por la Entidad de Gestión Técnica (EGT), entidad gestora de la ER, diversos correos intercambiados entre Telefónica y Orange, detalle de numeraciones reiteradas más de cinco veces desde enero de 2008, así como documento mostrando la



distribución estadística de las solicitudes no atendidas con la finalidad de descartar cualquier posible problema puntual.

En su escrito, Telefónica considera que Orange incumple la normativa relativa a la conservación de número telefónico por los abonados, así como la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de red inteligente en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas, por lo que solicita la resolución del conflicto, instando a esta Comisión a incoar el correspondiente expediente sancionador contra la entidad Orange.

Del mismo modo, Telefónica solicita la adopción de medidas cautelares hasta la resolución del presente expediente, basadas en la remisión semanal a esta Comisión por parte de Orange del detalle de solicitudes no cursadas así como la causa asociada, al objeto de asegurar el cumplimiento estricto de las especificaciones técnicas de portabilidad en los plazos establecidos.

**Segundo.** A la vista de la solicitud presentada por Telefónica, esta Comisión, con arreglo a las previsiones de la Ley 30/1992, de 31 de enero, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, (en adelante LRJPAC), comunicó con fecha 22 de julio de 2008 a los interesados la incoación del presente procedimiento administrativo, requiriéndoles información adicional para la resolución del procedimiento.

**Tercero.** Con fecha 6 de agosto de 2008 tuvo entrada escrito de Orange, mediante el que solicita la ampliación del plazo para contestar al requerimiento de información solicitado por esta Comisión sobre el conflicto planteado por Telefónica en el marco del expediente de referencia.

**Cuarto.** Con fecha 7 de agosto de 2008 se comunica a Orange el acuerdo de ampliación del plazo inicialmente concedido para la presentación de las alegaciones oportunas al actual procedimiento administrativo.

**Quinto.** Con fechas 12 de agosto 2008 tuvo entrada escrito de Telefónica contestando al requerimiento de información solicitado por esta Comisión, mediante el que se aporta los informes elaborados por la EGT que dan cuenta del volumen de solicitudes no atendidas y la naturaleza de las mismas.

**Sexto.** Con fecha 2 de septiembre de 2008 tuvo entrada escrito de Orange alegando que las incidencias técnicas están asociadas a actuaciones por parte de Yacom, entidad que fue absorbida por Orange con efectividad 1 de julio de 2008. Asimismo, Orange considera que la situación producida viene condicionada por la inexperiencia que adolecía Yacom en cuanto a procesos de portabilidad y manifiesta que se ha establecido un procedimiento de contingencia hasta la fecha de entrada en funcionamiento de la solución definitiva, por lo que los problemas referidos por Telefónica están en vías de ser solventados.

**Séptimo.** Con fecha 17 de octubre de 2008 tuvo entrada escrito de Telefónica en el que pone en conocimiento de esta Comisión que el porcentaje de solicitudes de portabilidad no atendidas por parte de Orange (denegadas o rechazadas por expiración del temporizador) continúa siendo excesivo. Asimismo, esta entidad deja constancia mediante los informes elaborados por la EGT que, si bien el porcentaje de solicitudes rechazadas por expiración del temporizador TP1 ha disminuido, se ha incrementado de igual manera el porcentaje de solicitudes denegadas con mensaje DSP2 sin justificación alguna.



Es decir, Telefónica considera que el esfuerzo realizado por Orange no es suficiente pues continúa con porcentajes de solicitudes no atendidas similares y, en base a su criticidad, reitera la solicitud de adopción de las mismas medidas cautelares planteadas en el escrito origen del presente expediente hasta la resolución del mismo.

**Octavo.** Con fecha 5 de noviembre de 2008 tuvo entrada escrito de Orange mediante el que manifiesta que, una vez inventariadas todas las causas técnicas que han venido afectando a los procesos de portabilidad y tras una actuación de contingencia, está en condición de asegurar que la incidencia ha sido efectivamente resuelta con fecha 30 de octubre de 2008. Asimismo, declara haber establecido un proceso de vigilancia tanto de la solución de contingencia como de la automatización definitiva de los procesos que se está acometiendo.

**Noveno.** Con fecha 12 de noviembre de 2008, mediante escrito del Secretario de la Comisión, se procede a comunicar a Telefónica y Orange la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente, así como el Informe elaborado por los Servicios de la Comisión.

**Décimo.** Con fecha 15 de diciembre de 2008 tuvo entrada escrito de Orange en respuesta al informe de audiencia, donde se aportan nuevos datos al objeto de probar el efectivo funcionamiento de las medidas de contingencia adoptadas. Asimismo, Orange solicita el archivo de la denuncia interpuesta por Telefónica dado que, a su parecer, ha cesado el objeto de la misma, no se ha constatado existencia de dolo y se han llevado a cabo actuaciones precisas para erradicar las incidencias similares que se pudieran producir en un futuro.

**Undécimo.** Con fecha 15 de diciembre de 2008, tuvo entrada escrito de Telefónica en respuesta al informe de audiencia mediante el que actualiza el porcentaje de solicitudes no atendidas durante el mes de noviembre, denuncia el perjuicio sobre usuarios y la propia imagen de Telefónica, así como reitera la necesidad de medidas cautelares y la apertura de un expediente sancionador.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **Primero. Objeto del procedimiento**

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis del conflicto planteado por Telefónica contra Orange en referencia a la actitud adoptada por esta última en la conservación de la numeración. Telefónica ha solicitado la apertura de un procedimiento sancionador en caso de estimar que existieran indicios suficientes de incumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable a la conservación de numeración o portabilidad.

### **Segundo. Habilitación competencial**

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), en su artículo 48.2, indica que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto, entre otras cuestiones, el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y la resolución de los conflictos entre operadores. Dichas competencias generales se concretan en la habilitación competencial de esta Comisión para actuar en esta materia, recogida en el apartado 3, letra d) del mismo artículo, que establece que es función de esta Comisión la resolución vinculante de los conflictos que se susciten entre operadores en materia de acceso o interconexión.



La LGTel, en su artículo 11 apartado 4, establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3.”*

La letra a) del mencionado artículo 3 establece como objetivo de esta Ley, fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. A tal efecto, el artículo 14 apartado 1 de la LGTel señala que *“De los conflictos en materia de obligaciones de interconexión y acceso derivadas de esta ley y de sus normas de desarrollo conocerá la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Ésta, previa audiencia de las partes, dictará resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto, en el plazo máximo de cuatro meses a partir del momento en que se pida su intervención, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva.”*

### **Tercero. Legislación sobre portabilidad aplicable**

La Circular 1/2008, de 19 de junio<sup>1</sup> establece en el punto sexto sobre la *aprobación de las especificaciones y garantías de continuidad* que:

*“Sexto. Aprobación de las especificaciones y garantías de continuidad*

- 1. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobará las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de la numeración y las modificará a propuesta de los operadores, o de oficio cuando así lo estime necesario.*
- 2. Ante cualquier evento que pudiera afectar al normal funcionamiento de la portabilidad, incluyendo la necesidad de modificación de los sistemas de red o de los procedimientos administrativos de los operadores, de las Entidades de Referencia, o de sus mecanismos de gestión, los operadores deberán garantizar el derecho de los abonados a la conservación de la numeración y la continuidad en la prestación de los servicios.”*

Junto a esto, el artículo 43.1 del Reglamento MAN establece que cuando sea preciso para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números, la Comisión establecerá y hará públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables. En este sentido, mediante Resolución de 25 de octubre de 2007 esta Comisión aprobó la actual versión de la *Especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración geográfica y de red inteligente en caso de cambio de operador* en las redes telefónicas públicas.

Los procesos de portabilidad aparecen regulados en dicha especificación en la que se recogen los intercambios de mensajería, así como los plazos y condiciones en que deben ser realizados dichos procesos y las causas de denegación de las solicitudes. Estas condiciones son aplicables a los operadores que intervienen en los procesos de portabilidad tanto si actúan como operador donante, como si actúan como operador receptor.

Las causas de denegación por parte del operador donante que recoge dicha especificación son:

---

<sup>1</sup> De aplicación tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado de 6 de septiembre de 2008.



- Por causas técnicas justificadas (pe. falta temporal de soluciones en interconexión).
- Petición escrita por el abonado al operador donante (previa a proceso de portabilidad y posterior a solicitud de portabilidad a operador receptor).
- Por causas justificadas de fuerza mayor (huelgas, catástrofes naturales, etc.)
- NRN no abierto en interconexión.
- Superación del plazo de un mes previsto en el artículo 24.8 del Reglamento de interconexión.
- Falta de correspondencia entre numeración y abonado identificado por su DNI/NIF/CIF.
- Falta de correspondencia entre número administrativo de la solicitud de desagregación del bucle y numeración.
- Cuando el abonado del donante se encuentre con el servicio suspendido o interrumpido en los términos establecidos en los artículos 59 y 60 del Reglamento sobre servicio universal de 31 de julio de 1998.
- Cualquier otra causa que pueda ser acordada voluntariamente entre los operadores, dentro del marco legal.

#### Cuarto. Sobre la denuncia de Telefónica

Telefónica, mediante escrito origen del presente expediente, puso en conocimiento de esta Comisión el posible incumplimiento por parte de Orange de la normativa vigente en cuanto a conservación de numeración. En este sentido, esta entidad aportó un gran volumen de información extraída de los informes de la EGT referentes al tratamiento aplicado por parte de Orange a las solicitudes de portabilidad entrantes desde enero hasta la primera quincena de junio de 2008. La cantidad de solicitudes iniciadas, las no atendidas finalizadas con mensaje W tras la expiración del temporizador TP1 así como las denegadas (mensajes DSP2) figuran en la tabla adjunta:

Mes (2008)	Solicitudes			
	Iniciadas <sup>2</sup> (SP)	Sin respuesta (W)	Denegadas (DSP2)	Porcentaje%
Enero	19	16	1	89%
Febrero	79	37	35	91%
Marzo	259	79	158	92%
Abril	1313	1087	194	98%
Mayo	2533	2084	302	94%
Junio (primera quincena)	2188	1587	177	81%
<b>TOTAL</b>	<b>6391</b>	<b>4890</b>	<b>867</b>	<b>90%</b>

Tras el análisis de los resultados se observó que, por una parte, el total de solicitudes no atendidas (W) se situaba en el 76,57% y que, por otra, el resto de solicitudes no atendidas hasta alcanzar el 90% del total, correspondían a denegaciones (DSP2) sin causa justificada. Respecto a estas últimas, la mayoría se trataban de denegaciones por “otras causas” con la indicación en el campo de observaciones del mensaje DSP2 “no existe respuesta por parte del sistema”, siendo esta causa inadmisibles por no ser una de las posibles acordadas entre los operadores. En consecuencia, Telefónica interpretaba que Orange no estaba dedicando los medios técnicos adecuados para atender las solicitudes de portabilidad en su rol de operador donante.

<sup>2</sup> Incluye la reiteración de las solicitudes no atendidas. El volumen de numeración afectada es 776.



Posteriormente, mediante escrito de 17 de octubre, Telefónica reclamó que una vez transcurrido el mes de septiembre y a pesar de los infructuosos intentos para obtener una solución al problema, el volumen de solicitudes sin finalizar seguía manteniéndose en unas cotas no admisibles, lo que descartaba definitivamente que se tratase de un problema puntual. Los informes técnicos elaborados a partir de los datos recopilados de la EGT, figuran en la siguiente tabla:

Mes (2008)	Solicitudes			
	Iniciadas (SP)	Sin respuesta (W)	Denegadas (DSP2)	Porcentaje%
Junio (segunda quincena)	3929	2673	942	92%
Julio	3341	1704	894	78%
Agosto	1640	340	919	77%
Septiembre	4454	1856	1484	75%
<b>TOTAL</b>	<b>13364</b>	<b>6573</b>	<b>4239</b>	<b>81%</b>

A su vez, Telefónica manifestó que Orange seguía denegando solicitudes con mensaje DSP2 sin justificación alguna pues no se acogían a ninguna de las causas establecidas por la normativa vigente. Se puso como ejemplo el hecho de que una buena parte de las solicitudes denegadas (1437) llevaban en el campo comentario la indicación “ya existe un proceso de cambio en marcha para dicha numeración” siendo dicha causa únicamente contemplada para la ER a través del mensaje DSP1 y no para el operador donante mediante mensaje DSP2.

En definitiva, Telefónica denunció que Orange no había respetado el derecho de los usuarios en el periodo de estudio al obviar la obligación de finalizar las solicitudes de portabilidad en un plazo de cuatro días hábiles, incumpliendo, de este modo, la especificación técnica de portabilidad. En este sentido, reclamaba la intervención de esta Comisión con tal de evitar estos comportamientos reiterados y que, una vez presentada toda la información, se tuviera en cuenta la denuncia contra Orange y se procediera a incoar, en consecuencia, expediente sancionador por incumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable sobre conservación de numeración.

#### **Quinto. Alegaciones de Orange sobre la denuncia de Telefónica**

Orange, en su escrito de alegaciones al conflicto planteado a esta Comisión, declaró que las incidencias de portabilidad señaladas por Telefónica estaban relacionadas con la portabilidad entrante de la entidad Yacom, entidad que fue absorbida por Orange con efectividad el 1 de julio de 2008. En este sentido, se aludía a que la problemática venía derivada de la inexperiencia que adolecía Yacom en cuanto a portabilidad.

Asimismo, Orange alegó que desde que Telefónica notificó a Yacom la existencia de las incidencias mencionadas y, a pesar de haberse producido en pleno proceso de absorción, se llevaron a cabo los trabajos oportunos con tal de localizar el origen de las mismas. Así, una vez se identificaron las causas del incorrecto funcionamiento de los sistemas de portabilidad, esta entidad procedió a poner en marcha una solución de contingencia para su tratamiento urgente y a la planificación de una solución definitiva a corto plazo. En concreto:

- Inventariaron todas las causas que impedían el correcto funcionamiento de los procesos de portabilidad al objeto de llevar a cabo las actuaciones necesarias para solventar el problema así como para establecer una solución definitiva. En ningún caso las actuaciones para la automatización de la solución definitiva deberían



afectar al entorno de portabilidad dado que corresponderían a desarrollos internos de la compañía.

- Se establecería un proceso de vigilancia tanto de la solución de contingencia como de la automatización definitiva.

Cabe destacar que Orange dejó constancia mediante escrito de 5 de noviembre que estaba en disposición de asegurar que la incidencia había sido efectivamente resuelta mediante un procedimiento de contingencia con fecha 30 de octubre de 2008 y que antes de enero de 2009 dispondrían de la automatización de los procesos tal que permitiese abandonar la fase de contingencia.

Del mismo modo, manifestaron que la razón de tales incidencias había residido únicamente en fallos técnicos y en ningún caso había sido voluntad de causar perjuicio alguno a Telefónica.

#### **Sexto. Análisis de los problemas de portabilidad (de enero a septiembre 2008)**

Tras la recepción del conflicto planteado por Telefónica así como de las alegaciones presentadas por Orange, se llevó a cabo un análisis de la problemática asociada al incorrecto funcionamiento de los procesos de portabilidad por parte de Orange en su rol de operador donante, cuyas conclusiones se pusieron en conocimiento de ambas partes durante la apertura del procedimiento de trámite de audiencia.

En concreto, se constató la existencia de dos periodos temporales con diferente casuística. El primer periodo abarcaba de enero a junio de 2008 (coincidiendo con la notificación por parte de Telefónica a esta Comisión del conflicto); el segundo, de julio a septiembre de 2008, momento en el que Telefónica confirmó que el problema aún no había sido resuelto.

#### Análisis del primer periodo (de enero a junio de 2008)

Durante este periodo, el porcentaje de solicitudes desatendidas por parte de Orange (concluidas con un mensaje W por parte de la ER) era muy elevado, poniendo de manifiesto el incorrecto funcionamiento de la portabilidad por parte del operador donante (Orange). No obstante se constató que parte de las solicitudes iniciadas eran reiteraciones<sup>3</sup> y que, por tanto, la cantidad de numeración en proceso de ser portada (776 números) era menor que la de solicitudes iniciadas con mensaje SP (6391 solicitudes). De todos modos, la situación era lo suficientemente significativa como para que no se debiera prolongar por más tiempo.

Por su parte, Orange reconoció la existencia de la problemática y aludió que la denuncia dirigida a Yacom se remontaba a un periodo anterior a la absorción efectiva de esta entidad por parte de Orange (1 de julio de 2008). Asimismo, Orange manifestó que las incidencias asociadas correspondían a la parte del sistema de Yacom y eran propias de una empresa en pleno proceso de adaptación a los procedimientos de portabilidad.

Del estudio del informe elaborado por Orange, se dedujo que el problema provenía de la reducida eficacia de los sistemas de portabilidad de Yacom lo que llevaba, por una parte, a la expiración del temporizador TP1 (con el envío del consiguiente mensaje W) y, por otra, a la denegación mediante mensajes DSP2 de las solicitudes reiteradas sobre el mismo número. Ello es así dado que los sistemas incorporados de Yacom consideraban finalizadas solicitudes que, por el contrario, habían sido descartadas por la ER. Dicho de otro modo, no reconocían las solicitudes canceladas por la ER

---

<sup>3</sup> Cada vez que no se finaliza una solicitud de portabilidad el operador receptor vuelve a reiterar la solicitud con un nuevo código SP (solicitud de portabilidad).



interpretando erróneamente que la solicitud seguía su curso cuando en realidad había sido cancelada.

La justificación concordaba con los resultados extraídos de la EGT, habida cuenta que la gran cantidad de mensajes W generados, de denegaciones por “otras causas”, al considerar que existía ya un proceso de portabilidad en marcha, o de denegaciones por “causas técnicas”, al no obtener respuesta de los sistemas de Yacom. En referencia a este tipo de denegaciones, si bien era cierto que las causas señaladas estaban recogidas en las especificaciones de portabilidad, los comentarios reflejados en el campo ‘observaciones’ llevaban a confusión por los siguientes motivos:

- “No existe respuesta por parte del sistema” no correspondía a una causa técnica justificada dado que no se trataba de un problema puntual, sino reiterado, y es el propio operador el que debería disponer los recursos necesarios con tal de atender las solicitudes solventando cualquier incidencia técnica que surgiese en el menor tiempo posible.
- “No se puede portar el rango. Hay números con procesos de portabilidad activos” no correspondía a una causa acordada entre operadores. El único elemento del sistema de portabilidad con potestad para avisar de la existencia de un proceso de portabilidad ya abierto es la ER mediante mensaje DSP1.

#### Análisis del segundo periodo (de julio a septiembre 2008)

Tras la remisión por parte de Telefónica del informe de portabilidad de este segundo periodo, se comprobó que la solución de contingencia adoptada por Orange no fue del todo efectiva pues continuaba con un volumen de solicitudes no contestadas (W) y denegadas (DSP2) elevado. De todos modos, sí que se apreció cierta reducción del volumen de solicitudes no contestadas (W), aunque fuera de unos niveles que indicaran un funcionamiento estable de los sistemas. En contrapartida, aumentaron las denegaciones por diferentes causas. En concreto, a partir del 1 de julio de 2008 se constató que:

- el porcentaje de solicitudes sin contestar (W) disminuyó del 73% al 41%,
- el porcentaje de solicitudes denegadas (DSP2) se incrementó de 18% al 35%,
- en global, el porcentaje de solicitudes no atendidas (W + DSP2) disminuyó del 91% al 76%

Al respecto, mediante escrito de 5 de noviembre, Orange pormenorizó cada una de las causas técnicas que habían afectado a los sistemas de portabilidad anotando la fecha de resolución a medida que iban solventando. La última de las incidencias se dio por cerrada fue el 29 de octubre. A resultas, Orange manifestó que estaba en condiciones de asegurar la efectiva puesta en servicio de la solución de contingencia con fecha 30 de octubre. Los siguientes esfuerzos iban a ser dedicados a fijar un procedimiento definitivo que garantizase la estabilidad de las actuaciones de portabilidad.

En consecuencia, aún considerando la no intencionalidad de incumplimiento de las especificaciones técnicas de portabilidad por parte de Orange y que se habían puesto los medios para solucionarlo, esta Comisión no obvió el hecho de que han existido problemas técnicos de portabilidad que podrían, en el peor de los casos, perdurar en el tiempo, por lo que era necesario fijar un plazo para su resolución definitiva.

#### **Séptimo. Análisis de los problemas de portabilidad (desde octubre 2008)**

En respuesta al informe de audiencia Orange aporta la relación de solicitudes rechazadas desde la segunda quincena de octubre, dejando a su vez constancia de tres hechos significativos:



- existe una disminución considerable de las solicitudes rechazadas a partir del 30 de octubre (coincidiendo con la puesta en marcha efectiva de la solución de contingencia), alcanzando niveles inferiores al 6% en el mes de diciembre<sup>4</sup>,
- el nivel de solicitudes de portabilidad durante el mes de diciembre es muy bajo llegando incluso a ser inexistentes durante algunos días consecutivos,
- la puesta en producción de la solución definitiva se ha planificado para finales del presente año.

Por todo ello y habiendo constatado que no ha existido dolo por parte de Orange, esta entidad solicita que se archive la denuncia interpuesta por Telefónica.

Telefónica, por su parte, constata que en ningún momento ha interpretado que existiera una estrategia de Orange deliberada para perjudicar a Telefónica dado que si así lo hubiera entendido, lo hubiera manifestado en su escrito de denuncia. A este respecto esta Comisión coincide con Telefónica en que la falta de intencionalidad por parte de Orange se consideró como uno de los varios motivos para descartar la apertura de un proceso sancionador.

Telefónica, no obstante, percibe la posibilidad de que la actuación de Orange podría responder a una actuación encaminada a no perder clientes. A este respecto, habida cuenta de que en la actualidad la mayoría de clientes no atendidos en una primera fase ya han sido portados (según datos extraídos por Orange de la EGT<sup>5</sup>), no se puede considerar que una hipotética estrategia en ese sentido hubiese surtido finalmente el efecto deseado. Por otra parte, respecto al posible efecto de “marketing viral” encaminado a engendrar una base de clientes descontentos dentro de Telefónica con riesgo de crecimiento exponencial por el efecto boca a boca o similar, se ha de reincidir en el hecho de que no se ha detectado ninguna actuación de Orange dedicada expresamente a debilitar a Telefónica.

En segundo lugar, Telefónica actualiza los datos de portabilidad destacando que el porcentaje de portabilidades no atendidas al final de noviembre se había reducido al 37%, lo que denotaría que el problema no ha sido resuelto. En este punto esta Comisión coincide con Telefónica al entender que una tasa del 37% se encuentra fuera de los límites aceptables. Sin embargo, según datos más recientes del mes de diciembre aportados por Orange, esta tasa ha disminuido hasta valores inferiores al 6% con bajas cantidades de solicitudes iniciadas (por ejemplo, la tasa de rechazos del 23% del 23 de noviembre, aún no siendo aceptable, implicó a 9 solicitudes).

En tercer lugar, Telefónica reitera la necesidad de adopción de medidas cautelares y la apertura de un proceso sancionador. Telefónica considera que la existencia de causas técnicas no es motivo para descartar las medidas cautelares. Sin embargo esta Comisión entiende que no es necesario imponer de medidas cautelares que podrían dificultar aun más el proceso de medidas correctoras ya en curso por Orange.

Sobre la apertura de un expediente sancionador Telefónica alude al hecho que retrasar la portabilidad de las solicitudes reiteradas más de cinco veces, un promedio de quince días, representa una limitación expresa de los derechos de los usuarios y que derivan en un perjuicio hacia esta entidad. A este respecto, dado que no se ha evidenciado una voluntad manifiesta por parte de Orange y que se ha apreciado una respuesta positiva de Orange encaminada a resolver el problema, y que lo demuestra el que en la actualidad se están alcanzando niveles progresivamente mejores y

---

<sup>4</sup> Incidencias puntuales del 20 al 26 de noviembre y el 2 de diciembre causaron el repunte de solicitudes no atendidas.

<sup>5</sup> Entidad de Gestión Técnica que gestiona la Entidad de Referencia.



cercanos a la solución definitiva, no se aprecia que se den las condiciones para la apertura de un expediente sancionador.

Telefónica advierte que la no aplicación de un expediente sancionador podría animar a otros operadores a aducir causas de tipo técnico con tal de justificar incumplimientos. En este sentido, cabe indicar que cualquier causa técnica o de otra índole que derive en un problema de portabilidad deberá estar convenientemente justificada y será analizada en cada caso estudiando las condiciones particulares que lo originan, su gravedad y si se demuestra intencionalidad.

En consecuencia, aún cuando se constata un esfuerzo por parte de Orange para disminuir progresivamente las incidencias, resulta asimismo indispensable asegurar que se han puesto los medios adecuados con tal de que éstas se mantengan dentro de unos niveles aceptables una vez se abandone la 'fase de contingencia'. En caso contrario, el mantenimiento de los problemas con una mala calidad de servicio a los clientes de Telefónica provocaría costes no despreciables derivados de gestiones más largas por la reiteración y el seguimiento de las incidencias, así como costes intangibles por daños de su imagen comercial y competitividad, con el posible riesgo de pérdida de los clientes inicialmente captados.

El punto sexto.2 de la Circular 1/2008, de 19 de junio, establece que los operadores han de asegurar el correcto funcionamiento de la portabilidad ante cualquier evento que implique la necesidad de adaptación de los sistemas de red o de los procedimientos administrativos. Por consiguiente, Orange debería establecer medidas preventivas más fiables para evitar potenciales problemas técnicos derivados del proceso de fusión de las dos empresas, al objeto de que tal migración de sistemas de portabilidad resulte transparente para otros.

En consecuencia, de no eliminarse completamente los problemas que se han venido produciendo, ello repercutiría en unos costes extraordinarios de gestión de la portabilidad y de imagen para Telefónica, resultando en una falta de legitimidad por parte de Orange para reclamar su derecho a la contraprestación económica por los costes administrativos y que el operador receptor habría de abonar al donante por cada portabilidad fija (artículo 45.2 del Reglamento MAN).

En razón de todo lo anterior, esta Comisión,

## RESUELVE

**Único.** Orange deberá garantizar el correcto cumplimiento de la especificación técnica de los procedimientos administrativos de la portabilidad de la numeración geográfica y de red inteligente a la mayor brevedad posible y, en todo caso, con anterioridad al 31 de diciembre de 2008. De persistir el problema reconocido por Orange en el presente procedimiento a partir de dicha fecha, Telefónica no estará obligada como operador receptor a las contraprestaciones económicas derivadas de las portabilidades no ejecutadas correctamente en primera instancia hasta la solución definitiva al problema.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº  
EL PRESIDENTE

Ignacio Redondo Andreu

Reinaldo Rodríguez Illera