



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 la Sesión nº 43/07 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 20 de diciembre de 2007, se ha adoptado el siguiente:

ACUERDO:

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PERÍODO DE INFORMACIÓN PREVIA INICIADO COMO CONSECUENCIA DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EUSKALTEL S.A. CONTRA FRANCE TELECOM ESPAÑA S.A. POR SUPUESTAS DEFICIENCIAS EN SU ROL DE OPERADOR DONANTE EN EL ÁMBITO DE LA PORTABILIDAD MÓVIL

(DT 2007/369)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 26 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante Comisión), escrito de Euskaltel, S.A. (en adelante, Euskaltel), por el que denuncia que la empresa France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) ha incurrido en graves deficiencias en su rol de operador donante en el ámbito de la portabilidad móvil, contabilizándose un número significativo de incidencias en la ejecución del proceso de portabilidad de los clientes portados a Euskaltel, causando un importante perjuicio a éstos, quienes quedan sin los servicios de llamadas entrantes que se originan en la red de Orange o en las redes de operadores de telefonía fija que no consultan la base de datos de portabilidad móvil y entregan las llamadas a Orange. Como consecuencia de los hechos denunciados en el escrito, Euskaltel solicita la incoación de un procedimiento sancionador a Orange y la resolución inmediata de las incidencias de portabilidad. Para justificar su denuncia, Euskaltel anexa una relación de incidencias notificadas a Orange desde el 15 de diciembre de 2006 hasta el 20 de marzo de 2007, manifestando lo siguiente:

- Que en dicho periodo de tiempo se han contabilizado 909 incidencias de portabilidad notificadas a Orange en su rol de operador donante en que los clientes portados a Euskaltel no reciben las llamadas entrantes originadas en la red de Orange o en las redes de operadores de telefonía fija que entregan las llamadas a Orange sin consultar la portabilidad móvil.
- Que de las incidencias mencionadas, el 17% se encuentran todavía pendientes de resolución. Dentro de este grupo, el 70% corresponden a incidencias pendientes de resolución durante una semana o más, el 11% con más de dos semanas e, incluso hay incidencias con más de 25 días sin ser resueltas.



- Que sobre las incidencias resueltas, es decir, el 83% de la lista presentada por Euskaltel, el 84% de las mismas han sido resueltas en un plazo de más de un día, el 40% entre una y dos semanas y el 24% más de dos semanas, existiendo clientes que han recuperado el servicio después de más de 30 días.

Segundo.- Mediante sendos escritos fechados el día 4 de abril de 2007, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), se comunicó a los interesados, Euskaltel y Orange, que había quedado iniciado un período de información previa con el fin de conocer con mayor detalle las circunstancias concretas de la reclamación presentada y, consecuentemente, valorar la conveniencia de iniciar el correspondiente procedimiento.

Tercero.- Con fecha 3 de mayo de 2007 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Orange en el que, en resumen, exponía las siguientes alegaciones:

- Que la denuncia de Euskaltel se refiere a un periodo de tiempo en el que las solicitudes de portabilidad mensuales hacia Orange como operador donante, se han visto incrementadas exponencialmente, no sólo por la aparición de Euskaltel en el mercado de la telefonía móvil, sino sobre todo como consecuencia de las Resoluciones de esta Comisión dando respuesta a los conflictos planteados a Orange dentro del expediente MTZ 2006/1141. Orange presenta varias gráficas en las que se muestra el número de exportaciones (Orange operador donante) durante varios meses, incluyendo el periodo en cuestión y donde se aprecia un mayor volumen de exportaciones durante los meses de enero y febrero principalmente.
- Que Orange admite haber sufrido un problema técnico temporal de alineamiento de los PTS que provocaba que puntualmente los clientes de Orange no pudiesen realizar llamadas a determinados números telefónicos portados desde Orange hacia otros operadores (no sólo Euskaltel), problema temporal que ha afectado a los clientes de Orange e, indirectamente, a los clientes de Euskaltel, y frente al cual Orange manifiesta haber implementado concretas soluciones de contingencia que han dado como resultado la resolución de todas y cada una de las incidencias existentes con Euskaltel, por lo que no existe ninguna incidencia remitida por Euskaltel a Orange que no haya sido resuelta.
- Que Orange ha actuado en todo momento con absoluta buena fe, procediendo a adoptar todas las medidas necesarias no sólo para solventar cualquier problema técnico que afectase a los clientes de Orange, sino resolviendo cualquier tipo de incidencia que existiese con Euskaltel, siendo Orange la primera interesada en que sus propios clientes realicen llamadas a cualquier número (portado o no) de cualquier operador.
- Que Euskaltel aporta una lista de incidencias sin aportar el código de incidencia normalizado que todos los operadores utilizan en portabilidad móvil, por lo que provoca que sea imposible para Orange identificar dichas incidencias, entorpeciendo así la defensa de esta última.



- Que no todas las incidencias son imputables a Orange, ya que existen incidencias cuya responsabilidad recae en Euskaltel y otras son duplicadas. De hecho, de las 909 incidencias reportadas por Euskaltel, hay 168 incidencias duplicadas, por lo que el total de incidencias se reduce a 741. Este volumen de incidencias denunciadas supone un porcentaje de 0.39% sobre el total de portabilidades tramitadas por Euskaltel a Orange.

Cuarto.- Habiéndose abierto por esta Comisión el actual periodo de información previa y, a raíz de las alegaciones presentadas por Orange, esta Comisión consideró necesario hacer un requerimiento de información a Euskaltel para poder analizar con mayor detalle las circunstancias concretas de la reclamación presentada por esta última. En concreto, se solicitaron los siguientes datos adicionales:

- La identificación de las incidencias aportadas mediante su código de referencia, definido en las especificaciones técnicas de portabilidad móvil aprobadas el 5 de junio de 2003, siendo este identificador utilizado por los operadores para realizar el seguimiento de cada incidencia concreta.
- Lista de incidencias tanto resueltas como pendientes hasta el 15 de abril de 2007, fecha de entrada en vigor de la modificación de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles, aprobada por resolución el 1 de marzo de 2007. Con esta modificación de las especificaciones de portabilidad, ya se incorporan penalizaciones por incumplimiento de plazos de resolución según el tipo de incidencia.
- Especificar para cada una de las incidencias, la fecha de petición de portabilidad, fecha de la ventana de cambio, fecha de apertura de la incidencia, fecha de resolución de la incidencia y los días hábiles empleados en resolverla.

Quinto.- En contestación al requerimiento de información anterior, Euskaltel presentó, con fecha de entrada en esta Comisión el 20 de julio de 2007, una lista de 1110 incidencias abiertas desde el 15 de diciembre de 2006 hasta el 30 de junio de 2007 con los datos requeridos, estando todas ellas cerradas y manifestando que existen incidencias duplicadas sobre el mismo número de teléfono, por lo que a efectos de plazo de resolución se debiera recoger la de mayor plazo.

Sexto.- A raíz de la respuesta aportada por Euskaltel al requerimiento de información efectuado por esta Comisión, se consideró necesario hacer un requerimiento de información a Orange solicitando los siguientes datos adicionales:

- El detalle de las anomalías y las acciones emprendidas para solventar las incidencias abiertas por Euskaltel desde el 15 de diciembre de 2006 hasta el 15 de abril de 2007, cuyo tiempo de resolución fue superior a 2 días hábiles, siendo este plazo el máximo permitido por las especificaciones de portabilidad móvil que estaban en vigor cuando se produjeron los hechos y que fueron aprobadas por resolución el día 5 de junio de 2003.
- La justificación de los motivos por los cuales se produjeron los retrasos en la resolución de las incidencias de enrutamiento que provocaron tiempos medios de



resolución de 8 días hábiles, aportando en particular las justificaciones de las incidencias con tiempo de resolución superior a los 2 días hábiles.

- El tiempo medio de resolución (días hábiles) de las incidencias de enrutamiento abiertas a Orange en su rol de operador donante por los distintos operadores en el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2006 y el 15 de abril de 2007.

Séptimo.- En contestación al requerimiento de información, Orange presentó, con fecha de entrada en esta Comisión el 12 de septiembre de 2007, las siguientes alegaciones e informaciones:

- Orange alega que sólo el 47% de las incidencias denunciadas por Euskaltel se pueden catalogar como correctas en base a las especificaciones técnicas aplicables en su momento a la portabilidad móvil. Además existen incidencias duplicadas, que aún habiendo sido rechazadas correctamente por Orange conforme a las especificaciones técnicas, han sido contabilizadas por Euskaltel como incidencias, e incidencias cuya responsabilidad recae exclusivamente en Euskaltel. No se indica el volumen de duplicadas.
- Asimismo, Orange reitera sus alegaciones iniciales, indicando que las incidencias reales suponen un 0.39% sobre el total de las portabilidades realizadas por Euskaltel a Orange y fueron debidas a problemas técnicos puntuales de alineamiento de los PTS, ocasionados principalmente por el incremento exponencial de portabilidades en un periodo de tiempo muy breve.
- Orange matiza que nunca antes se había producido un procedimiento masivo de tales características en la portabilidad móvil, donde las portabilidades fueron gestionadas al margen de los cupos diarios existentes. En esta situación, Orange alega que los parámetros establecidos en las especificaciones técnicas de portabilidad móvil son de aplicación en entornos normalizados y no para situaciones extraordinarias como las vividas entre diciembre y marzo.
- En su escrito, Orange defiende haber actuado en todo momento de buena fe, al haber implementado soluciones de contingencia, que dieron como resultado la resolución de todas y cada una de las incidencias existentes y reales con Euskaltel. Acusa a esta última de haber basado su denuncia en un número muy elevado de incidencias incorrectas.
- Como respuesta al requerimiento de información, Orange describe las dos causas que motivaron los errores de enrutamiento: (i) desalineamiento de información entre PTS y (ii) desincronización entre redes y sistemas. Para ambas tipologías, se describen las medidas de contingencia llevadas a cabo por Orange para solventar las incidencias.
- Orange puntualiza que Euskaltel estuvo informada de todas y cada una de las soluciones de contingencia llevadas a cabo por Orange, soluciones a las que Euskaltel dio expresamente su conformidad absoluta.
- Orange adjunta un gráfico relativo a la lista de incidencias enviada por Euskaltel en respuesta al requerimiento de información de esta Comisión, en el que Orange especifica que: 1) el 25% de las incidencias son duplicadas, 2) el 1% están mal reportadas por Euskaltel, con datos insuficientes para la identificación de las mismas, 3) el 13% de incidencias fueron reportadas por Euskaltel sin haber



finalizado el proceso de portabilidad y 4) el 61% restante son efectivamente incidencias que se produjeron.

- Como causas de demora en la resolución de las incidencias, Orange menciona el desalineamiento relevante de PTS y sistemas, la comunicación de incidencias como resueltas que posteriormente son de nuevo reclamadas al no funcionar correctamente, la concentración temporal de elevados volúmenes de portabilidad, la apertura inadecuada de incidencias por parte de Euskaltel como operador receptor y la comunicación a Euskaltel de la inadecuación o inexistencia de incidencias.
- El plazo medio de resolución de incidencias en el periodo en cuestión (diciembre 2006 – abril 2007) fue de 5,30 días en el caso de Euskaltel, 5,67 con Vodafone España y 7,36 días con Telefónica Móviles España.
- Según Orange, el plazo medio de resolución se vio reducido a 2,37 días al final de abril como consecuencia de las siguientes medidas: cambios en el proceso de relanzamiento automático de SGP, sincronización de datos entre PTS y cambios en el procedimiento de gestión de incidencias.

A los anteriores Antecedentes de Hecho le son de aplicación los siguientes,

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Para poder determinar la habilitación competencial de esta Comisión en el marco del presente expediente, ha de analizarse si la conducta descrita en el escrito de denuncia presentado por Euskaltel puede considerarse conducta sancionable por esta Comisión.

Según pone de manifiesto el denunciante, Orange podría haber incurrido en graves deficiencias en su rol de operador donante en el ámbito de la portabilidad móvil, contabilizándose un significativo número de incidencias de enrutamiento de llamadas en la ejecución de la portabilidad, incumpléndose el plazo máximo de resolución de este tipo de incidencias establecido en las especificaciones de portabilidad vigentes cuando ocurrieron los hechos, por lo que se estaría incurriendo en un incumplimiento de lo establecido en la Resolución de esta Comisión de 5 de junio de 2003 sobre la modificación de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles (MTZ 2003/147).

Entre las funciones atribuidas a la Comisión en relación con las materias reguladas en la Ley General de las Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), el artículo 48.2 de dicha norma establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.



Asimismo, el artículo 48.3 letra j) y 50.7 de la LGTel, atribuye a esta Comisión “el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley”. A este respecto, el artículo 58 de la LGTel establece que la competencia sancionadora corresponde:

- a) *“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 por ella formulados.”*

Por su parte, entre las infracciones tipificadas en el artículo 53 de la LGTel, cuya sanción corresponde, en su caso, al Consejo de esta Comisión, la letra r) tipifica como infracción muy grave “el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas (...)”.

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que esta Comisión tiene competencia para conocer sobre la denuncia presentada por Euskaltel en relación con el supuesto incumplimiento, por parte de Orange, de sus obligaciones en portabilidad móvil dentro de su rol donante, indicadas en las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes telefónicas públicas móviles, aprobadas por Resolución de esta Comisión el 8 de junio de 2000 y modificadas posteriormente el 5 de junio de 2003, siendo estas últimas las especificaciones vigentes cuando se produjeron los hechos.

Segundo. - Consideraciones generales sobre el período de información previa

El artículo 69.2 de la LRJPAC dispone que, con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

La razón de ser del trámite de información previa no es otra que evitar los inconvenientes que la simple apertura de un procedimiento puede causar a los afectados. El trámite de diligencias previas responde a razones elementales de prudencia, tratando de evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de un procedimiento que nunca debió iniciarse por carecer de base suficiente. Lo anterior cobra aún más importancia en el caso de los procedimientos sancionadores por cuanto éstos inciden directamente en el ámbito moral de la persona imputada.

Sin perjuicio de lo manifestado en los párrafos precedentes, ha de tenerse en cuenta que las diligencias previas a la eventual apertura de un procedimiento son de carácter facultativo y ni constituyen ni forman parte del procedimiento propiamente dicho, sino que aparecen como un antecedente del mismo cuya omisión no constituye vicio de procedimiento alguno.



Tercero.- Sobre la tipología de incidencias

La acusación de Euskaltel a Orange respecto a deficiencias en su rol como operador donante en portabilidad móvil está basada en un número de incidencias ocurridas entre los meses de diciembre de 2006 y marzo de 2007. Dichas incidencias son todas referidas a problemas de enrutamiento de llamadas hacia usuarios que han sido portados desde Orange hacia Euskaltel, provocando que dichos clientes portados a Euskaltel no puedan recibir las llamadas originadas en la red de Orange o que transitan a través de la red de Orange.

De acuerdo con las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles, aprobadas por esta Comisión el 5 de junio de 2003 en su Resolución MTZ 2003/147 y vigentes cuando sucedieron los hechos, el sistema de portabilidad móvil está basado en una solución distribuida mediante la puesta a disposición por cada operador de una página web accesible por el resto de operadores para la gestión de los procedimientos de portabilidad. En dicho sistema web, cada operador donante pone a disposición del resto de operadores una interfaz para tramitar la gestión de incidencias producidas al realizar portabilidades. De entre los distintos tipos de incidencias que los operadores pueden crear y manejar, las incidencias que son objeto de este expediente se refieren todas ellas a problemas de red para recibir llamadas, estando indicado en las especificaciones de portabilidad móvil que dichas incidencias “deberán ser resueltas de manera urgente, antes de dos días hábiles a partir de su notificación”.

El 1 de marzo de 2007, la Comisión aprobó por Resolución (DT 2007/502) una modificación de las especificaciones técnicas aplicables a los procedimientos administrativos de la portabilidad móvil, en la que se introdujeron los cambios necesarios para permitir la entrada de los operadores móviles virtuales en el ámbito de la portabilidad. Asimismo, como consecuencia de las ineficiencias detectadas en el sistema de portabilidad durante la tramitación de los conflictos cruzados de portabilidad entre los operadores móviles (DT 2006/81, DT 2006/82, DT 2006/101 y DT 2006/387), se efectuaron varios cambios en los procedimientos de portabilidad, siendo uno de ellos la mejora del sistema de gestión de incidencias, imponiéndose plazos de resolución por tipo de incidencia y estableciéndose Acuerdos de Nivel de Servicio (SLA), con penalizaciones en caso de incumplimiento. Concretamente, se establecieron penalizaciones entre operadores por errores de encaminamiento en la red, en caso de que se superasen los 2 días hábiles especificados como plazo máximo de resolución para este tipo de incidencia.

No obstante, según la Resolución anterior, la entrada en vigor de las nuevas especificaciones de portabilidad móvil se produjo el 15 de abril de 2007. Dado que los hechos denunciados por Euskaltel ocurrieron con anterioridad a esa fecha, las penalizaciones automáticas establecidas en las especificaciones aprobadas el 1 de marzo de 2007 no pudieron ser aplicadas, ya que las especificaciones técnicas de portabilidad vigentes en aquel momento fueron las aprobadas en Resolución el 5 de junio de 2003.

Las incidencias de errores de enrutamiento presentadas por Euskaltel en su escrito inicial estaban referidas a un periodo entre el 15 de diciembre de 2006 y el 20 de marzo de 2007, utilizándose una codificación de las incidencias propia a Euskaltel, pero que no corresponde con la utilizada por los operadores móviles y aprobada en las



especificaciones de portabilidad. Asimismo, tal y como indica Orange en sus alegaciones iniciales, de entre el total de 909 incidencias presentadas por Euskaltel, el 18% de las mismas estaban repetidas, por lo que esta Comisión procedió a requerir a Euskaltel nuevamente el total de incidencias de este tipo, con su codificación correspondiente, acaecidas hasta el 15 de abril de 2007, fecha de entrada en vigor de las especificaciones técnicas de portabilidad móvil aprobadas por Resolución el 1 de marzo de 2007.

En respuesta al requerimiento de información emitido por esta Comisión, Euskaltel presentó una lista de 1110 incidencias, sin embargo únicamente deben analizarse 930, que corresponden a aquellas incidencias abiertas antes del 15 de abril de 2007, ya que para las posteriores a esta fecha, los operadores disponen de los mecanismos de penalizaciones aprobados en la Resolución del 1 de marzo de 2007. Asimismo, todas las incidencias reportadas por Euskaltel están cerradas, es decir, todas ellas fueron finalmente resueltas, por lo que, siguiendo con la solicitud de Euskaltel a esta Comisión, se procederá a analizar si el comportamiento de Orange puede derivar en la apertura de un procedimiento sancionador.

Sobre los datos remitidos por Euskaltel, Orange alega que únicamente el 61% de las mismas son incidencias correctamente reportadas, ya que el resto contiene incidencias duplicadas (25%), mal reportadas por Euskaltel (1%) o reportadas sin que se hubiese finalizado el proceso de portabilidad (13%). A la vista de estas alegaciones y teniendo en cuenta que la propia Euskaltel admite en su escrito del 20 de julio de 2007 la existencia de incidencias duplicadas sobre el mismo número de teléfono, parece claro que entre las incidencias remitidas existe un determinado volumen de incidencias duplicadas. Asimismo, según Orange también existe un gran número de incidencias incorrectas que no deberían tenerse en cuenta en este análisis. Esta disparidad en la fiabilidad de los datos relativos a incidencias de portabilidad es un hecho conocido por esta Comisión, tal y como se expuso a lo largo del procedimiento DT 2006/502 de modificación de las especificaciones técnicas de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, puesto que el sistema distribuido de gestión de incidencias utilizado por los operadores adolece de ciertos problemas, no sólo relativos a la indefinición de plazos máximos para los distintos tipos de incidencias, sino también debidos a la inexistencia de un protocolo automático de gestión de incidencias que facilite el tratamiento de la información asociada a las mismas y evite errores como la apertura de múltiples incidencias relativas al mismo número.

Por tanto, para efectuar un primer análisis que establezca claramente si el número de incidencias presentado por Euskaltel contra Orange podría ser objeto de inicio de un procedimiento sancionador, basta con filtrar en un primer momento las incidencias duplicadas, es decir, aquellas referidas al mismo número de teléfono. Si en base a este análisis se dictaminase que Orange ha ejercido un comportamiento susceptible de ser considerado sancionable, se podría proceder a un análisis más en profundidad de los datos objeto del procedimiento.



Cuarto.- Sobre el volumen de incidencias y plazos de resolución

Por consiguiente, eliminando todas las incidencias que se refieran al mismo número de teléfono, el volumen total de incidencias se reduce a 770. Según los plazos de resolución calculados a partir del escrito de Euskaltel, estadísticamente el plazo medio empleado por Orange para resolver las incidencias de enrutamiento de llamadas ha sido de 8 días hábiles, superior al plazo máximo establecido en las especificaciones de portabilidad móvil. No obstante, los plazos empleados por Orange podrían en realidad ser menores debido a que el operador que abre la incidencia es el responsable de cerrarla, por lo que podría admitirse que el plazo medio fuera en realidad inferior si Euskaltel no cerró inmediatamente las incidencias al recibir las resoluciones de las mismas por parte de Orange, teniendo en cuenta que este comportamiento ha venido siendo habitual entre los operadores móviles (DT 2006/81).

Por otra parte, según los datos mensuales de portabilidad remitidos por Orange a esta Comisión, dicho volumen de incidencias supone un porcentaje del 0,38% sobre el volumen de exportaciones de Orange hacia Euskaltel en el periodo entre diciembre de 2006 y abril de 2007, y el 0,11% sobre el total de exportaciones de Orange en el mismo periodo.

A la vista de estos porcentajes, el peso relativo de las incidencias abiertas por Euskaltel no es realmente significativo con respecto al volumen total de portabilidades realizadas por Orange. De hecho, este número de incidencias se encuentra dentro del orden de magnitud observado en las estadísticas de incidencias enviadas por los operadores de forma mensual a esta Comisión.

Quinto.- Sobre el mecanismo de gestión de incidencias

Al evaluar el comportamiento de Orange con respecto a la gestión de incidencias de portabilidad, conviene recordar que durante la tramitación del expediente DT 2006/81, relativo a un conflicto entre Telefónica Móviles España y Orange por incidencias de portabilidad, los operadores móviles remitieron a esta Comisión las estadísticas mensuales relativas a incidencias producidas a lo largo del año 2005. Tras analizar dicha información, se observaron unos plazos de resolución de incidencias extraordinariamente elevados. Concretamente, para las incidencias por problemas de red abiertas por Orange en el 2005, el plazo medio empleado en resolverlas se situó en 13 días, en el caso de las abiertas por TME 4 días y para las de Vodafone 7 días.

Como resultado del expediente, esta Comisión consideró necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, para corregir y optimizar los procesos de gestión de incidencias, permitiendo una mayor transparencia y eficacia en los mismos, con el objetivo de evitar errores como la apertura de incidencias múltiples sobre el mismo problema o contabilizaciones incorrectas de tiempos y asegurando que existen herramientas para asegurar el cumplimiento de unos plazos máximos de resolución por cada tipología de incidencia.

Tras la revisión de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil efectuada como objeto del procedimiento DT 2006/502, se acordó la modificación de la especificación para incluir la automatización de la comunicación de incidencias, que permite disminuir los errores y la duplicidad de incidencias, así como evitar retrasos



innecesarios en el tratamiento de las mismas. Asimismo, se establecieron unos plazos máximos de resolución para cada tipología de incidencias, no solamente para aquellas relacionadas con problemas de enrutamiento. Por otra parte, para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de portabilidad entre los operadores, se establecieron Acuerdos de Nivel de Servicio (SLA), con penalizaciones asociadas que los operadores perjudicados podrían exigir a los operadores responsables de las mismas. Asimismo, como resultado del procedimiento, en la especificación de portabilidad móvil aprobada el 1 de marzo de 2007 se especificó un SLA relativo a los errores de encaminamiento de red con penalización asociada, que puede ser utilizada por los operadores perjudicados en caso de que existan incidencias de enrutamiento no resueltas en un plazo superior a 2 días hábiles. La penalización asociada es la siguiente:

En caso de errores de encaminamiento de llamadas y otros servicios al usuario, el operador afectado por dichos errores abrirá la correspondiente incidencia con el operador de red causante de los mismos y, si éste no los resuelve en el plazo máximo indicado en el apartado 7.6.4., deberá abonar una penalización a favor del agente perjudicado según la siguiente expresión:

(Número de días en los que ha habido errores de encaminamiento - 2) x 2€

Esta penalización únicamente es aplicable a incidencias abiertas con la tipología referente a errores de encaminamiento de red y que no hayan sido canceladas debido a un rechazo justificado de las mismas por el operador receptor de la incidencia. En caso de que una única incidencia haya sido abierta pero afecte a múltiples portabilidades, la penalización deberá aplicarse por cada número portado afectado, es decir, se multiplicará la fórmula de la penalización por la cantidad de números portados afectados.

La posibilidad de aplicar penalizaciones entre operadores entró en vigor el 15 de abril de 2007, por lo que a partir de esta fecha los operadores disponen de estos mecanismos para posibilitar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la resolución de incidencias por encaminamientos incorrectos de llamadas ocasionadas por la portabilidad.

Si bien se observa que los plazos de resolución empleados por Orange en este expediente son similares a los que motivaron la modificación de la especificación técnica de portabilidad, éstos se produjeron en el periodo previo a la entrada en vigor de la misma, por lo que las herramientas para mejorar la gestión de incidencias no pudieron ser utilizadas por los implicados.

Sexto.- Sobre la causa y tratamiento de las incidencias por parte de Orange

Teniendo en cuenta las alegaciones de Orange al respecto, la causa que provocó los fallos de enrutamiento de llamadas a números portados desde la red de Orange a Euskaltel tuvo su origen en problemas técnicos temporales de alineamiento de la información de enrutamiento de portabilidad en los PTS y de desincronización entre redes y sistemas.

Orange añade como atenuante, la situación excepcional de portabilidad que tuvo lugar como resultado del conflicto planteado por Euskaltel frente a Orange, resuelto por esta Comisión en su Resolución de 9 de noviembre de 2006 (MTZ 2006/1141). En dicho



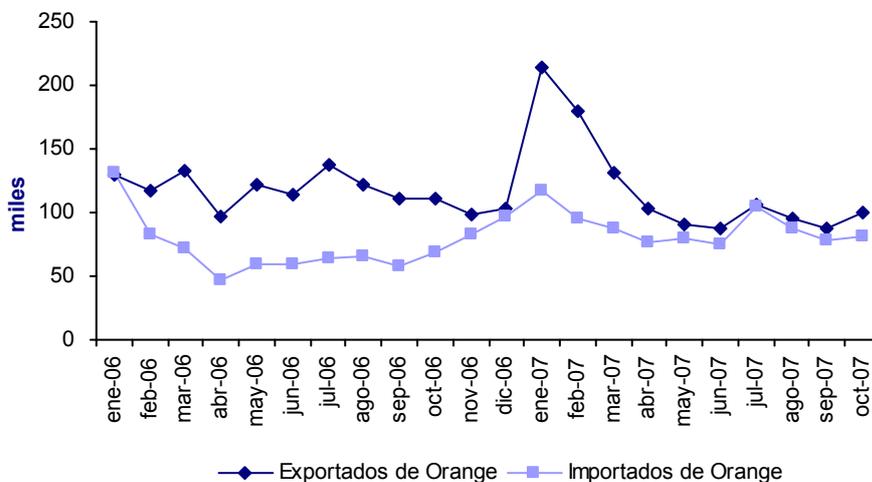
procedimiento, modificado parcialmente por el Recurso de Reposición analizado en el expediente AJ 2006/1522, se establecía el siguiente Resuelve Tercero:

“TERCERO.- Orange deberá, en consecuencia, garantizar hasta el 31 de marzo de 2007 la prestación del servicio a todos aquellos clientes que hubieran contratado el servicio al amparo del Acuerdo Marco de Colaboración. Asimismo, tal servicio continuará más allá de dicha fecha respecto de aquellos clientes que, habiendo solicitado la portabilidad a Euskaltel antes de esa fecha, y así le conste fehacientemente a Orange (incluidas aquellas solicitudes remitidas por sistema web), no hayan visto culminado el proceso de la portabilidad.

A los efectos de esta resolución, las condiciones económicas de aplicación al acceso serán transitoriamente las establecidas en el Acuerdo Marco de Colaboración, hasta tanto las partes no alcancen un acuerdo definitivo.

La garantía del servicio que se acuerda hasta el 31 de marzo de 2007 no implica restricciones al ejercicio de campañas comerciales individualizadas o generales sobre los clientes del Acuerdo Marco de Colaboración”.

Como resultado del Resuelve anterior, se produjo en efecto un aumento exponencial en el volumen de solicitudes de portabilidad de clientes desde la red de Orange hacia Euskaltel. El efecto de dicho incremento se puede observar en la siguiente gráfica comparativa, que muestra los volúmenes de exportaciones e importaciones de Orange desde enero del 2006:



Según el gráfico anterior, existe un incremento muy importante del número de exportaciones gestionadas por Orange durante los meses de enero y febrero del 2007, suavizándose la tendencia en marzo, que está en efecto motivado por el aumento de solicitudes de portabilidad tramitadas por Euskaltel durante dicho periodo, tal y como expone Orange en sus alegaciones.

Por tanto, durante esos meses se produjo un mayor volumen de incidencias por parte de Orange, así como un elevado número de incidencias incorrectamente abiertas por parte de Euskaltel (el 17% de las incidencias transmitidas por Euskaltel son duplicadas), hechos que esta Comisión entiende atribuibles a la situación excepcional acontecida entre Euskaltel y Orange, en la que Euskaltel inició su actividad como



Operador Móvil Virtual Completo y se llevaron a cabo muchas solicitudes de portabilidad desde Orange hacia Euskaltel en un tiempo reducido.

Por otra parte, si bien Orange alega que los parámetros recogidos en las especificaciones de portabilidad no podían ajustarse al caso excepcional producido como resultado del expediente MTZ 2006/1141, esta Comisión no comparte esta opinión, ya que en dicha especificación se contemplan mecanismos de gestión de cupos para limitar el impacto de las situaciones de sobrecarga puntuales, tales como las campañas comerciales de Navidad y verano de los operadores. No obstante, se admite en efecto como factor a tener en cuenta que el volumen de portabilidades solicitadas por Euskaltel supuso un incremento extraordinario de las exportaciones de Orange en un plazo de tiempo limitado, coincidiendo en parte con un periodo de actividad muy intenso debido a la campaña navideña.

Asimismo, la tipología de incidencias sobre las que trata este expediente es relativa a errores de encaminamiento de llamadas, es decir, la causa de las mismas se debe a errores al realizar las actualizaciones de cambio de NRN¹ en la red de Orange, ocurridos a priori por una desincronización entre los PTS de red y los sistemas de gestión de la portabilidad. Es importante resaltar que estos problemas de fallos de enrutamiento no sólo afectaron a determinados usuarios portados a Euskaltel, sino también a otros clientes portados desde Orange hacia el resto de operadores, tal y como Orange admite en sus alegaciones, aportando los plazos de resolución de incidencias para Telefónica Móviles España y Vodafone España. Y, evidentemente, se vieron finalmente afectados los propios clientes de Orange, quienes no podían finalizar las llamadas hacia estos números portados.

En sus alegaciones, Orange enumera las acciones de contingencia emprendidas para paliar y corregir las anomalías técnicas, tales como la puesta en marcha de un grupo específico de trabajo para realizar el seguimiento semanal de problemas en los sistemas PTS/HLR que afectaron a la provisión, la sincronización de datos de forma periódica entre PTS, elaboración de mejoras para robustecer la red de comunicación entre el sistema de provisión y la red, o el cambio en el proceso de relanzamiento automático del sistema de gestión de portabilidad. Por su parte, Orange también alega que Euskaltel estuvo informada y dio su conformidad a cada una de tales medidas, las cuales consiguieron reducir el plazo medio de resolución de incidencias de Euskaltel, de 5,30 días a 2,37 al final del periodo en cuestión (abril de 2007).

Por todo lo anterior, esta Comisión entiende que las incidencias de portabilidad y los retrasos en el plazo máximo de resolución de las mismas tuvieron su causa en una anomalía técnica por parte de Orange, que afectó no sólo a la ejecución de un volumen de portabilidades de Euskaltel, sino también del resto de operadores.

Como principales perjudicados de estos problemas figuran los usuarios portados a Euskaltel y todos aquellos clientes portados desde Orange hacia el resto de operadores, que también hubieran sufrido tales anomalías en los enrutamientos. Dichos usuarios no pudieron recibir llamadas desde los abonados móviles de Orange, o desde aquellos fijos que utilizasen la red de Orange para encaminar la terminación de las llamadas, durante varios días. Asimismo, es importante señalar que, a su vez, se vieron perjudicados los propios clientes de Orange, quienes no pudieron

¹ NRN: Network Routing Number



comunicarse con aquellos usuarios portados que se hubiesen visto afectados, debido a que la red de Orange no podía encaminar correctamente las llamadas a dichos abonados. Por lo que, en definitiva, todos los operadores incluyendo Orange se vieron perjudicados por las incidencias.

Finalmente, observando el perjuicio que las incidencias causaron a sí misma y a sus abonados, así como el elevado volumen de exportaciones a realizar en un tiempo limitado y las acciones de contingencia llevadas a cabo para intentar solucionar las anomalías, no se desprende un comportamiento intencionado por parte de Orange contra Euskaltel, y aunque el tiempo empleado en resolver las incidencias fue superior al establecido en las especificaciones técnicas de portabilidad móvil, esta Comisión no aprecia elementos de juicio suficientes que permitan concluir que el comportamiento de Orange merezca ser objeto de apertura de un procedimiento sancionador. Ahora bien, a la vista de los hechos, esta Comisión insta a Orange a gestionar adecuadamente sus equipos dedicados a la portabilidad, de manera que estas anomalías no se reproduzcan en un futuro, dado que, en definitiva, son los usuarios quienes se ven perjudicados.

Vistos los citados Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, esta Comisión,

RESUELVE

Único. No iniciar un procedimiento sancionador contra France Telecom España, S.A. y proceder al archivo de la denuncia presentada por Euskaltel, S.A.

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 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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