



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 número 20/10 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 23 de junio de 2010, se ha adoptado el siguiente

## ACUERDO

Por el cual se aprueba la

**Resolución por la que se pone fin al período de información previa iniciado al objeto de evaluar el cumplimiento de los plazos y la ejecución del proceso de migración del sistema de portabilidad móvil distribuido al sistema centralizado según la Circular 3/2009.**

## I ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 19 de junio de 2008, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante Comisión) aprobó la Circular 1/2008 sobre conservación y migración de numeración telefónica (en adelante Circular 1/2008<sup>1</sup>), así como la modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración móvil en caso de cambio de operador.

La Circular 1/2008 sentaba las bases de la migración del modelo distribuido en el ámbito de la portabilidad móvil a un modelo centralizado. Por su parte, las nuevas especificaciones técnicas aprobadas detallaban los procedimientos administrativos en el nuevo modelo centralizado. En relación con los plazos previstos para el paso del modelo distribuido al modelo centralizado, la disposición transitoria de la citada Circular 1/2008 señalaba el 30 de junio de 2009 como fecha límite para la migración del modelo distribuido al modelo centralizado.

**SEGUNDO.-** Con fecha 2 de julio de 2009, esta Comisión aprobó la Circular 3/2009, por la que se modifica la Circular 1/2008, sobre conservación y migración de la numeración telefónica (en adelante Circular 3/2009<sup>2</sup>). Dicha Circular, atendiendo a la solicitud realizada por la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM), modificaba las fechas previstas en la Circular 1/2008 para que los procedimientos administrativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles se basen exclusivamente en un

---

<sup>1</sup> Publicada en las páginas 36561-36564 de la sección III del BOE 216 de 6 de septiembre de 2008.

<sup>2</sup> Publicada en las páginas 59711-59714 de la sección III del BOE 170 de 15 de julio de 2009.



sistema centralizado mediante una única Entidad de Referencia, fijando en su disposición transitoria el siguiente hito temporal:

*“Los procedimientos administrativos operativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles seguirán exclusivamente un sistema centralizado mediante una Entidad de Referencia antes del 28 de febrero de 2010, de acuerdo a las especificaciones técnicas vigentes en dicha fecha.”*

**TERCERO.-** Con fecha 1 de marzo de 2010, mediante escrito del Secretario de la Comisión se procedió a comunicar a la AOPM la apertura de un período de información previa con el fin de conocer con mayor detalle el cumplimiento de las obligaciones citadas anteriormente y la conveniencia o no de iniciar un procedimiento administrativo.

**CUARTO.-** Con fecha 3 de marzo de 2010, tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de la AOPM, en el cual se manifestaba que la primera fecha prevista para realizar la migración del modelo de portabilidad móvil basado en un sistema distribuido a un sistema centralizado soportado por el Nodo Central (fin de semana del 20 al 21 de febrero de 2010) no pudo llevarse a cabo debido a una serie de problemas internos detectados en los desarrollos de los sistemas internos de Vodafone España S.A.U. (en adelante Vodafone).

Asimismo, en el citado escrito se señalaba como nueva fecha prevista para la puesta en producción del Nodo Central y la consecuente migración del sistema distribuido al sistema centralizado el fin de semana del 6 al 7 de marzo, al indicar Vodafone que tenía suficientes garantías para resolver los problemas en un plazo de dos semanas.

**QUINTO.-** Con fecha 17 de marzo de 2010, tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de la AOPM comunicando que con fecha 3 de marzo de 2010 Vodafone informó a los operadores involucrados en el pase a producción del Nodo Central su incapacidad para proceder con la planificación de la puesta en producción del Nodo Central durante el fin de semana del 6 al 7 de marzo.

A raíz de dicha notificación la Asamblea General de la AOPM, el 8 de marzo de 2010, tras oír los argumentos y la propuesta de Vodafone, así como los riesgos manifestados por Jazz Telecom, S.A.U. (en adelante Jazztel) y Cableuropa S.A.U. (en adelante Ono), acordó fijar el fin de semana del 13 al 14 de marzo de 2010 como nuevas fechas de paso a producción del Nodo Central.

**SEXTO.-** Los días 13 y 14 de marzo se procedió a realizar la migración de los datos del sistema distribuido al Nodo Central. De esta forma, desde el 15 de marzo todas las solicitudes de portabilidad están siendo gestionadas mediante un modelo centralizado a través del citado Nodo Central.

**SÉPTIMO.-** La especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración móvil en caso de cambio de operador aprobada el 19 de junio de 2008 definió las distintas interfaces que debería implementar el Nodo Central. Dentro de estas interfaces estaba la interfaz de supervisión, la cual tiene como objetivo tal como se indica en la propia especificación el permitir a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y a otras entidades autorizadas acceder a los datos almacenados en el nodo central (solicitudes, estadísticas, registros de transacciones, estado de la numeración) al objeto de disponer de los elementos necesarios para supervisar el desarrollo de la portabilidad móvil y el adecuado cumplimiento de las especificaciones por parte de los



operadores Mediante la citada interfaz de supervisión los Servicios de esta Comisión han estado monitorizando la puesta en producción del citado nodo, al objeto corroborar que la migración del sistema distribuido al sistema centralizado se realizaba con plenas garantías de continuidad del servicio y sin impacto para las solicitudes de portabilidad de los usuarios.

**OCTAVO.-** A raíz de los datos extraídos mediante la interfaz de supervisión, y al objeto de contrastar los resultados obtenidos y poder evaluar con mayor precisión el proceso de migración del sistema distribuido al sistema centralizado, mediante escrito de 22 de abril de 2010 se requirió a la AOPM para que aportara una serie de datos referenciados al primer mes de actividad del Nodo Central, es decir desde el 15 de marzo al 14 de abril, ambos incluidos, en particular se le requirió que aportara por operador el número de solicitudes enviadas, las solicitudes leídas, las solicitudes leídas por el nodo central, las solicitudes confirmadas, las rechazadas por el operador, las rechazadas por el nodo central, así como el uso que realizado por los operadores del interfaz de contingencia.

**NOVENO.-** Con fecha 23 de abril de 2010, tuvo entrada en el registro de la Comisión escrito de Vodafone, a través del cual ponía en conocimiento de la Comisión los motivos que, por su parte, habían provocado un retraso en la puesta en funcionamiento del Nodo Central de portabilidad móvil y solicitaba el archivo del expediente.

**DÉCIMO.-** Con fecha 13 de mayo de 2010 tuvo entrada en el registro de la Comisión escrito de la AOPM mediante el cual daba cumplimiento al requerimiento de información.

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 31 de mayo de 2010 tuvo entrada en el registro de la Comisión escrito de la AOPM mediante el cual subsanaba la información aportada con fecha 13 de mayo de 2010, al advertir en la información inicialmente aportada un número de confirmaciones excesivamente bajo como consecuencia de un error en la extracción de los citados datos.

## II FUNDAMENTOS DE DERECHO

### II.1 COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), en su artículo 18, establece que los operadores que exploten redes públicas telefónicas o presten servicios telefónicos disponibles al público deben garantizar que los abonados a dichos servicios puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste servicio, fijándose mediante real decreto los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que ésta se lleve a cabo

Asimismo, el artículo 48.2 de la LGTEL, indica 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 conflictos entre operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.

Por otra parte, el artículo 48.3.e) de LGTel atribuye a la Comisión la función de *“Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las*



*redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios. A estos efectos, sin perjuicio de las funciones encomendadas en el capítulo III del título II de esta Ley y en su normativa de desarrollo, la Comisión ejercerá las siguientes funciones:*

- 1. Podrá dictar, sobre las materias indicadas, instrucciones dirigidas a los operadores que actúen en el sector de comunicaciones electrónicas. Estas instrucciones serán vinculantes una vez notificadas o, en su caso, publicadas en el Boletín Oficial del Estado. (...)*

Esta Comisión, en el ejercicio de las competencias que la normativa vigente le ha atribuido en materia de portabilidad numérica, con fecha 19 de junio de 2008, aprobó la Circular 1/2008 sobre conservación y migración de numeración telefónica. En la misma se fijaron entre otros las condiciones y plazos para la migración desde el anterior sistema distribuido al actual modelo centralizado al objeto de garantizar la continuidad del servicio para los usuarios.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48.3 j) y 50.7 de la LGTel, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el ejercicio de la potestad sancionadora por el incumplimiento de las instrucciones adoptadas por esta Comisión, así como de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que esta Comisión tiene competencia para evaluar el cumplimiento de los plazos y la ejecución del proceso de migración de sistema de portabilidad móvil distribuido al sistema centralizado.

Por otra parte, esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en la LRJPAC, texto legal al que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, se sujeta el ejercicio de las funciones públicas que esta Comisión tiene encomendadas. En concreto los artículos 68 y 69.1 de la LRJPAC habilitan a esta Comisión a iniciar procedimientos de oficio, y el artículo 69.2 establece que el órgano competente podrá abrir de oficio un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia de iniciar o no un procedimiento administrativo al respecto.

## **II.2 CONSIDERACIONES 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.

### **III MIGRACIÓN DEL SISTEMA DE LA PORTABILIDAD MÓVIL**

#### **III.1 PLAZO DE MIGRACIÓN**

Según se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho Vodafone podría haber incumplido el plazo previsto para la migración del modelo de portabilidad distribuido en el ámbito de la numeración móvil a un modelo de portabilidad centralizado, por ello procedemos a continuación a analizar las actuaciones practicadas en el periodo de información previa en relación con las conductas seguidas por Vodafone.

A este respecto, cabe indicar que el plazo inicialmente previsto para realizar la citada migración, tal como constaba en la disposición transitoria de la Circular 1/2008, finalizaba el 30 de junio de 2009. Este hecho suponía que los operadores disponían de 10 meses para acometer la implementación de la Entidad de Referencia de numeración móvil portadas (Nodo Central) y realizar las pertinentes pruebas de validación tanto de la implementación del nodo como la de los desarrollos en sus sistemas internos y la interacción de éstos con el Nodo Central.

Desde un punto de vista organizativo, el establecimiento Nodo Central, tal como dicta la Circular 1/2008, debía venir precedido por la creación de un modelo de asociación entre los distintos operadores móviles. Como consecuencia de ello, el 18 de julio de 2008, fue constituida la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM).

Dicha asociación tiene entre sus fines establecer, gestionar y supervisar el mecanismo destinado a intermediar en las interacciones que se establezcan entre los operadores para llevar a cabo todos aquellos procesos asociados a la conservación de números conforme a la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración móvil en el caso de cambio de operador, aprobada por esta Comisión.

Pues bien, a partir de dicha fecha de constitución, la AOPM inició los trámites para el desarrollo y puesta en funcionamiento del Nodo Central. Los operadores fundadores de la AOPM, entre los que se encontraba Vodafone, conscientes de la importancia, complejidad y envergadura del proyecto del Nodo Central, acordaron la externalización del proceso de gestión de la contratación de la empresa desarrolladora del citado nodo.

Dicho proceso fue encomendado el 24 de julio de 2008, momento en el cual se empezó a trabajar en la solicitud de propuesta (RFP) para el desarrollo del Nodo Central. El pliego definitivo de la propuesta fue acordado el 22 de septiembre. Una vez elaborado el pliego se procedió a invitar a los oferentes al proceso de RFP (1 de octubre), proceso que finalizó con la adjudicación del proyecto el 27 de enero 2009.

Durante el proceso de elaboración de las ofertas, las siete empresas invitadas, junto con la consultora responsable de la gestión del proceso de contratación, identificaron una serie de riesgos para el cumplimiento a las fechas previstas en la Circular 1/2008, asociadas al desarrollo del Nodo Central y la posterior migración del sistema distribuido al sistema centralizado.



El primer grupo de riesgos estaban relacionados con el tiempo necesario para realizar las tareas de definición y cierre de las especificaciones a bajo nivel del Nodo Central y su posterior desarrollo e implementación por parte del contratista encargado de implantarlo, riesgos relacionados con la importancia, complejidad y envergadura del proyecto pero su dificultad no estaba directamente relacionada con el número de operadores involucrados ni con su crecimiento.

Por otra parte, se identificaron una serie de riesgos que podían afectar en el desarrollo de las tareas relacionadas con las distintas pruebas y certificaciones que deben pasar todos los agentes involucrados al objeto de evaluar su correcta integración con el Nodo Central, como era el un crecimiento muy significativo del número de operadores involucrados, puesto que éste podría condicionar la ejecución de las citadas tareas en los plazos inicialmente previstos, o limitar su ejecución con el nivel de calidad requerida.

En este punto es preciso significar que para la realización de las citadas pruebas los distintos operadores involucrados debían modificar sus procesos internos, adaptándolos al nuevo escenario, por tanto era necesaria una coordinación entre los distintos agentes involucrados al objeto de alinear los distintos proyectos internos y externo para disponer de un escenario de pruebas conjuntas que permita realizar un protocolo de pruebas con la profundidad necesaria que asegure el rendimiento del Nodo Central.

Este conjunto de riesgos junto con la necesidad de tener en cuenta el efecto de la estacionalidad que presenta el volumen de solicitudes de portabilidad móvil a lo largo del año, al objeto de evitar los peligros de una entrada en funcionamiento del Nodo Central en periodos de volúmenes máximos de portabilidades, en particular las campañas de verano y Navidad, motivaron la aprobación de la Circular 3/2009 en la cual se ampliaba hasta el 28 de febrero de 2010 el plazo para el cambio del modelo distribuido a un modelo centralizado, tal y como solicitó la AOPM.

De esta forma se ampliaba el plazo para acometer la implementación del Nodo Central y realizar las pertinentes pruebas de validación tanto de la implementación del nodo como los desarrollos e integración de los sistemas internos de los operadores con el Nodo Central a 17 meses desde la publicación de la Circular 1/2008, lo que supone un tiempo para la ejecución del proyecto, implementación y pruebas, superior a un año y medio desde la constitución de la AOPM.

El objetivo perseguido por esta Comisión al aceptar la ampliación propuesta por la AOPM no era otro que otorgar el tiempo que los operadores consideraban necesario para desarrollar y validar el Nodo Central y sus desarrollos internos con las máximas garantías para que la migración del modelo distribuido al modelo centralizado no supusiera, tal como se indica en la propia Circular, ningún tipo de discontinuidad en los procesos de portabilidad que diariamente cursan los abonados.

En cumplimiento a los plazos previstos por la Circular y en concordancia con la planificación del proyecto técnico de desarrollo e implantación del Nodo Central, la primera fecha propuesta por parte de la AOPM para el paso a producción del mismo y la consecuente migración del sistema distribuido a un sistema centralizado estaba prevista, tal como indica Vodafone en su escrito, para el fin de semana del 6 y 7 de febrero de 2010. Sin embargo se produjeron tres hechos que motivaron el retraso en tres ocasiones de la puesta en marcha del sistema centralizado y , por tanto, de la fecha prevista por la AOPM:



### Primer retraso

La primera fecha de migración prevista fue pospuesta a solicitud de la ofician técnica del proyecto. El retraso fue aprobado en el marco del grupo técnico de trabajo, y a su vez esta propuesta fue apoyada por la consultora técnica del proyecto. La motivación de dicho retraso no era otro que realizar una nueva simulación para validar los desarrollos tanto del Nodo Central como los de los distintos operadores y sus interacciones con el nodo al objeto de otorgar una mayor robustez al sistema y validez a la migración que se realizaría sin impacto para los abonados. De esta forma la Asamblea General Extraordinaria de la AOPM, de 3 de febrero de 2010, corroboró la decisión de retrasar el paso a producción del Nodo Central al fin de semana del 20 y 21 de febrero, fechas que a pesar del retraso descrito seguían estando dentro del plazo previsto en la Circular.

### Segundo retraso

Según alegaciones de Vodafone, el viernes anterior al fin de semana de la migración (19 de febrero de 2010) solicitó paralizar el paso a producción planificado para ese fin de semana al detectar problemas internos en el ámbito de su red; problemas de integración del sistema de gestión de portabilidad de Vodafone encargado de la comunicación con el Nodo Central y con sus sistemas internos de soporte, principalmente con el sistema de provisión. Este problema provocaba que la arquitectura de Vodafone no fuera capaz de tramitar de forma correcta las solicitudes de exportación de numeración.

A raíz de la planificación de Vodafone para resolver los problemas detectados en el ámbito de sus sistemas de portabilidad, la asamblea de la AOPM decidió retrasar la puesta en producción del Nodo Central al fin de semana del 6 y 7 de marzo de 2010. Dicha fecha excedía el plazo previsto por la Circular 3/2009 para la migración (28 febrero 2010), motivo por el cual la AOPM, mediante escrito de 3 de marzo de 2010, notificó a esta Comisión el retraso señalado y las causas del mismo.

### Tercer retraso

El 3 de marzo, fecha límite fijada por la AOPM para dar marcha atrás al paso a producción del Nodo Central previsto para el 6 y 7 de marzo, Vodafone comunicó de nuevo su imposibilidad de realizar el paso a producción en las fechas previstas. Ello se debió a que seguían existiendo problemas de integración entre sus sistemas internos, los cuales ponían en riesgo la correcta tramitación de las solicitudes de portabilidad en las que participase Vodafone. Por este motivo y a solicitud de Vodafone, la AOPM retrasó nuevamente la fecha prevista de paso a producción del Nodo Central, reprogramándola para el fin de semana del 13 y 14 de marzo.

Finalmente, el fin de semana del 13 al 14 de marzo de 2010 se procedió a la puesta en producción del Nodo Central, ejecutándose la migración de los datos del sistema distribuido al Nodo Central. De esta forma desde el 15 de marzo todas las solicitudes de portabilidad vienen siendo gestionadas mediante el sistema centralizado a través del Nodo Central.

En consecuencia, a la vista de los hechos expuestos, es posible concluir por esta Comisión que si bien los procedimientos administrativos operativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles han seguido exclusivamente un sistema centralizado mediante una Entidad de Referencia de acuerdo a las especificaciones técnicas vigentes, desde el 15 de marzo de 2010, ello supone un incumplimiento en dos semanas del plazo fijado en la Circular 3/2009. Dicho incumpliendo, según se ha podido colegir de la documentación aportada tanto por la AOPM como por la propia Vodafone, ha podido ser motivado por la indisponibilidad de los sistemas internos de Vodafone que, a pesar de haber



dispuesto, al igual que el resto de operadores, de 17 meses desde la publicación de la Circular 1/2008 para la ejecución del proyecto, implementación y realización de las pruebas pertinentes, parece que no pudo tener dichos sistemas preparados para comenzar a funcionar mediante el sistema centralizado a través del Nodo Central..

### III.2 EJECUCIÓN DEL PROCESO DE MIGRACIÓN

Una vez determinada la fecha en la que se produjo la migración de los procedimientos administrativos operativos para la portabilidad del número telefónico móviles del sistema distribuido al sistema centralizado basado en el Nodo Central y los motivos del retraso de dicha fecha en relación con la fecha máxima dictaminada en la Circular, en el presente apartado analizaremos la ejecución del proceso de migración, al objeto de evaluar si el mismo se produjo garantizando la continuidad del servicio. Es decir, si el cambio de modelo ha sido transparente y correcto para la ejecución de las peticiones de portabilidad realizadas por los abonados.

A este respecto cabe señalar que, esta Comisión mediante el interfaz de supervisión habilitado por las Especificaciones técnicas de la portabilidad, estuvo monitorizando la evolución del Nodo Central durante los primeros días de su puesta en funcionamiento, y puedo detectar a través de los informes generados por el nodo que un número significativo de solicitudes eran rechazadas por el propio nodo debido a que el operador donante Vodafone parecía no aceptar ni a rechazar la solicitud en el plazo de dos días hábiles concedido para realizar su validación según lo dispuesto en las Especificación técnicas aprobadas por esta Comisión.

Al objeto de corroborar dichos datos se solicitó a la AOPM que aportara una serie de información referenciada al primer mes de actividad del Nodo Central, es decir desde el 15 de marzo al 14 de abril, ambos incluidos. De la información aportada por la AOPM se obtienen los siguientes datos:

Operador	Enviadas	Leídas por el NC	Confirmadas	Rechazadas por el Operador	Rechazadas por el NC
TME	177.212	10.309	151.793	13.573	163
Vodafone	180.746	34.815	147.964	22.332	5.689
Orange	107.123	-	81.962	8.194	130
Yoigo	14.789	-	13.555	1.195	-
Euskaltel	1.369	3	954	158	25
The Phone House	744	-	617	131	-
Ono	279	10	161	38	37
Carrefour	1.513	-	1.422	104	1
BT móvil	503	235	167	72	238
DIA	1.329	-	1.169	105	-
Más Movil	996	-	707	73	197
Telecable	302	2	238	43	3
Llamaya	1.366	-	1.048	154	-
E-plus	4.536	-	3.653	830	15
R cable	342	-	276	51	-
Jazztel	1.133	3	721	393	18
Digi	565	17	376	53	13
Racc	95	-	55	25	4
Lebara	2.701	49	2.131	423	118
Zeromovil	86	-	72	15	2
Pepephone	686	16	460	138	44
Eroski	703	7	308	134	206
Hits	368	7	272	49	40
Vizzavi	5	-	-	-	-
Sweno	1	-	-	1	-
Orbítel	52	21	15	14	17
Hualong	-	-	-	1	-
Total	499.544	45.494	410.096	48.299	6.960

De los datos aportados por la AOPM se revela que a pesar de los retrasos solicitados por





Vodafone en la puesta en producción del Nodo Central y sus esfuerzos para solventar los problemas que presentaban sus sistemas internos, esta operadora no había resuelto las anomalías existentes en sus sistemas internos, provocando un importante impacto en cuanto a las solicitudes de portabilidad cursadas como donante a través de Nodo Central. Este impacto se concreta en un elevado número de solicitudes de portabilidad rechazadas por el Nodo Central debido a la inactividad de Vodafone para confirmarlas o rechazarlas durante el periodo habilitado para ello (Tv)<sup>3</sup>.

En concreto el Nodo Central rechazó durante el primer mes de actividad 5.689 solicitudes de portabilidad en las que actuaba Vodafone como operador donante, representado el 81,7% de todas las solicitudes rechazadas por el Nodo Central durante el primer mes de actividad.

Asimismo, las estadísticas muestran un número de rechazos de solicitudes por parte de Vodafone cuando actúa como operador donante anormalmente alto si se compara con los otros dos operadores (Telefónica móviles de España S.A.U, en adelante TME y France Telecom S.A., en adelante Orange) que presentan mayor número de solicitudes de portabilidad como operadores donantes.

De hecho Vodafone presenta un volumen de solicitudes rechazadas superior al volumen de solicitudes rechazadas por el conjunto de los otros dos operadores (TME y Orange), a pesar de que el volumen de solicitudes enviadas a Vodafone es claramente inferior al volumen enviado al conjunto de los otros dos operadores.

TME y Orange de forma agregada han rechazado durante el primer mes de actividad 21.767 solicitudes, 13.573 y 8.194 respectivamente, mientras que Vodafone ha rechazado en el mismo periodo de tiempo 22.332 solicitudes. La diferencia se explica mayoritariamente por el substancial volumen de rechazo por ICC-ID<sup>4</sup> incorrecto que presenta Vodafone en relación con los otros dos operadores, sin que existan a priori razones objetivas para que se produzcan estas diferencias.

Esta situación ha sido reconocida por la propia Vodafone, tal y como manifiesta en sus alegaciones presentadas, donde explica que en los días inmediatamente posteriores al paso a producción se produjeron importantes problemas de rendimiento del sistema de Vodafone que interactúa con el Nodo Central, motivado porque dicho sistema durante las pruebas previas al paso a producción no pudo ser sometido a un volumen de carga comparable al real, y que al someterse a dichos volúmenes no respondió correctamente.

Este hecho forzó a Vodafone a solicitar a la AOPM el mismo día 15 de marzo de 2010 la activación del canal de contingencia como canal adicional para realizar sus comunicaciones con el Nodo Central. Mediante el mismo, según los datos aportados por la AOPM, Vodafone realizó 83.089 comunicaciones durante el primer mes de actividad.

A pesar de la activación de dicho canal de contingencia los procesos internos de Vodafone siguieron si poder dar respuesta al volumen de solicitudes de portabilidad en la que Vodafone actúa como operador donante, tal como lo demuestra el hecho de que 2.661 de las 5.689 solicitudes rechazadas se producen con posterioridad al día 15.

La mayoría de las 2.661 solicitudes rechazadas en ese periodo de tiempo, concretamente

<sup>3</sup> Tv es el periodo de tiempo fijado en las especificaciones técnicas (actualmente 2 días hábiles) en el cual el operador donante debe realizar el análisis de viabilidad de la solicitud de portabilidad, procediendo en dicho periodo a confirmar la solicitud o a rechazarla cuando concurren alguna de las causas de rechazo contempladas en la especificación.

<sup>4</sup> International Circuit Card ID, 'Identificador Internacional de la Tarjeta de Circuitos'.



2.013, se produjeron el 25 de marzo de 2010, coincidiendo con la solicitud de Vodafone de desactivación del canal de contingencia, realizada el 24 de marzo de 2010. El mismo 25 de marzo Vodafone volvió a solicitar la activación del canal de contingencia, esta vez sin la posibilidad de crear solicitudes de alta.

Finalmente, según la AOPM, Vodafone solicitó la desactivación definitiva del canal de contingencia el 27 de marzo de 2010, sin que hasta la fecha esta Comisión tenga constancia de que Vodafone haya vuelto a solicitar la activación de dicho canal.

A pesar de las acciones llevadas a cabo por Vodafone, la información obtenida del Nodo Central a través de la interfaz de supervisión demuestra que los sistemas internos de Vodafone siguen, dos meses y medio después de la puesta en producción del mismo, sin ser capaces de procesar todas las solicitudes de portabilidad en las que Vodafone participa como operador donante. En la siguiente tabla, elaborada con los datos extraídos del interfaz de supervisión del Nodo central, podemos observar el volumen de solicitudes rechazadas por inacción del operador donante, en concreto, de los tres operadores que por su base de clientes son los que concentran un volumen mayor de solicitudes en rol donante.

Operador	Marzo	Abril	Mayo
Orange	122	14	9
TME	115	59	10
Vodafone	5.303	839	1.168

Se puede observar que a pesar del descenso en el volumen de solicitudes de portabilidad rechazadas por el Nodo Central debido a la inacción de Vodafone como operador donante, el número de solicitudes denegadas ha pasado de las 5.303 los primeros 15 días de funcionamiento del Nodo Central a 1.168 durante el mes de mayo. El volumen que presenta Vodafone sigue siendo órdenes de magnitud superior al que presentan los otros dos operadores con características más similares.

En consecuencia, podemos concluir que a pesar de los esfuerzos realizados por Vodafone, sus sistemas internos no estaban a 15 de marzo de 2010 preparados para el paso a producción del Nodo Central y la consecuente migración al modelo de portabilidad centralizado, lo que está comportando una importante afectación para los abonados que solicitan desde Vodafone su derecho a conservar el número telefónico móvil cuando cambian de operador prestador de servicio de comunicaciones móviles.

Los abonados afectados por las más de 7.300 solicitudes de portabilidad rechazadas por la inacción de Vodafone se han encontrado con la necesidad de reiniciar la solicitud de portabilidad una vez está ha sido rechazada por el Nodo Central con el consiguiente retraso en la ejecución efectiva de la misma, retraso que en el menor de los casos ha sido de 3 días hábiles.

Esta situación ha impedido ejercer adecuadamente el derecho de conservación del número telefónico por parte de los usuarios<sup>5</sup> afectados, derecho que debe ser garantizado por todos los operadores que exploten una red telefónica pública y/o presten el servicio telefónico disponible al público, tal y como establecen los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio

<sup>5</sup> Capítulo IV del Real Decreto 2296/2004 de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración.



universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2006 de 15 de abril (en adelante, Reglamento del Servicio Universal), produciendo un importante perjuicio tanto al abonado que ha visto retrasada la fecha a partir de la cual puede disfrutar de los servicios y las condiciones contractuales que le ofrece el nuevo operador, como a la imagen del operador receptor, al ser éste al que el abonado pedirá explicaciones del motivo del retraso. Todo ello, con el agravante de que se trata de escenarios en los que la solicitud ha podido ser cumplimentada correctamente por el abonado y por tanto no habría justificación alguna de rechazo más allá de la dejación de las obligaciones que tiene impuestas el operador donante, en este caso Vodafone.

### **III.3 CONCLUSIÓN**

Del análisis realizado a lo largo de la presente información previa es posible concluir que Vodafone no debió ejecutar adecuadamente los desarrollos necesarios para la integración de sus sistemas con el Nodo Central y tampoco realizar las pertinentes pruebas en los plazos previstos por la AOPM, lo que ha podido ser la causa que ha provocado el incumplimiento del plazo marcado en la Circular por parte de todos los operadores, a pesar de que éstos siguieron el plan inicialmente establecido.

Además, existen indicios que demuestran que aunque el Nodo Central pudo iniciar finalmente su funcionamiento el 15 de marzo de 2010, de los datos recabados del propio Nodo central a través de la interfaz de supervisión que dispone esta Comisión, se ha constatado que a pesar de las acciones paliativas que está llevando a cabo Vodafone, este operador parece seguir ocasionando el rechazo de un volumen muy significativo de solicitudes de portabilidad de abonados de dicha operadora que desean cambiar de operador, sin que parezca mediar ninguna causas de rechazo de las recogidas en la Especificación técnica de los procedimientos administrativos aprobadas por esta Comisión, lo que puede estar suponiendo un continuado incumplimiento por parte de Vodafone de la obligación de garantizar el derecho de conservación del número a sus usuarios establecido en el artículo 18 de la LGTel, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal.

## **IV APERTURA DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Esta Comisión considera que del análisis realizado a lo largo de la presente Resolución se desprenden indicios suficientes que permiten concluir que Vodafone puede haber realizado actividades e incurrido en omisiones tipificadas en los apartados (q) y (s) del artículo 53 de la LGTel susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, en los términos establecidos por el artículo 12.1 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (en adelante, Reglamento del Procedimiento Sancionador), debiéndose resolver en consecuencia.

Pues bien, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48.3 j) y 50.7 de la LGTel, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el ejercicio de la potestad sancionadora por el incumplimiento de las instrucciones adoptadas por esta Comisión, así como de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.



A tales efectos, el artículo 11 del Reglamento del Procedimiento Sancionador, aplicable a los procedimientos sancionadores tramitados por esta Comisión, conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la LGTel, determina que:

*«1. Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.*

*A efectos del presente Reglamento, se entiende por:*

*a) Propia iniciativa: La actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las conductas o hechos susceptibles de constituir infracción por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. (...)*

*d) Denuncia: El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.*

*(...)*».

## **V INICIACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

### **V.1 TIPO INFRACTOR**

El artículo 128.1 de la LRJPAC dispone que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

El artículo 53.q) de la LGTel tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las instrucciones dictadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el ejercicio de sus competencias. Por su parte, el artículo 53.s) de la LGTel tipifica como infracción muy grave el incumplimiento grave o reiterado por los operadores de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.

Sin perjuicio de lo que resulte de la posterior instrucción del procedimiento sancionador, y vistos los antecedentes, los actos y omisiones de Vodafone pueden considerarse como actividades susceptibles de ser comprendidas en la conducta tipificada en los citados artículos.

### **V.2 SANCIÓN QUE PUDIERA CORRESPONDER**

Sin perjuicio de lo que resulte de la posterior instrucción del procedimiento sancionador, según lo establecido en los puntos a) y b) del artículo 56.1 de la LGTel, las sanciones que pueden ser impuestas a las presuntas infracciones son las siguientes:

*“Por la comisión de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) y r) del artículo 53 se impondrá al infractor multa por importe no inferior al tanto, ni superior al quíntuplo, del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción. En caso de que no resulte posible aplicar este criterio o que de su aplicación resultara una cantidad inferior a la mayor de las que a continuación se indican, esta última*



*constituirá el límite del importe de la sanción pecuniaria. A estos efectos, se considerarán las siguientes cantidades: el uno por ciento de los ingresos brutos anuales obtenidos por la entidad infractora en el último ejercicio en la rama de actividad afectada o, en caso de inexistencia de éstos, en el ejercicio actual: el cinco por ciento de los fondos totales, propios o ajenos, utilizados en la infracción, o 20 millones de euros.”*

*“Por la comisión de las demás infracciones muy graves se impondrá al infractor una multa por importe no inferior al tanto, ni superior al quintuplo, del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción. En caso de que no resulte posible aplicar este criterio, el límite máximo de la sanción será de dos millones de euros.”*

### **V.3 ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER**

El Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el órgano competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 letra a) de la vigente LGTel, en el que se dispone que la competencia sancionadora corresponderá «a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 5 (...). Dentro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la imposición de sanciones corresponderá: 1º) Al Consejo, respecto de las infracciones muy graves y graves.»

### **V.4 PROCEDIMIENTO**

De conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la LGTel, el presente procedimiento sancionador se sujetará al procedimiento aplicable, con carácter general, a la actuación de las Administraciones públicas. Por tanto, se sustanciará de acuerdo con lo establecido en el Título IX de la LRJPAC (artículos 127 y siguientes) y en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (B.O.E. núm. 189, de 9 de agosto de 1993). No obstante, el plazo máximo de duración del procedimiento será de un año y el plazo de alegaciones no tendrá una duración inferior a un mes. El incumplimiento del plazo máximo para resolver, en los términos que dispone la LRJPAC, supondrá la caducidad del procedimiento, con los efectos del artículo 92 de la misma norma.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Iniciar procedimiento sancionador contra Vodafone como presunto responsable directo de una infracción administrativa calificada como muy grave, tipificada en los apartados (q) y (s) del artículo 53 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, por presunto incumplimiento de la Circular 3/2009 con respecto al plazo máximo previsto para realizar la migración del sistema de portabilidad distribuido al sistema centralizado, así como de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas, con respecto a la obligación de garantizar el derecho de los abonados a conservar su número telefónico tal como establecen los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las con 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 424/2006 de 15 de abril.

El presente expediente sancionador tiene por finalidad el debido esclarecimiento de los hechos y cualesquiera otros relacionados con ellos que pudieran deducirse, la determinación de responsabilidades que correspondieren y, en su caso, sanciones que legalmente fueran de aplicación, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y todo ello, con las garantías previstas en la Ley precitada, en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora y en los plazos a que se refiere el artículo 58 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

**SEGUNDO.-** Nombrar instructor del presente procedimiento sancionador a Estela Pascual Palacín quien, en consecuencia, quedará sometido al régimen de abstención y recusación establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**TERCERO.-** De conformidad con lo que establece el artículo 16.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, en relación con el artículo 58 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, los interesados en el presente procedimiento disponen del plazo de cuarenta días, contado a partir de la notificación del presente Acuerdo de incoación, para:

- a) Comparecer en esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, si así lo desea, para tomar vista del expediente.
- b) Proponer la práctica de todas aquellas pruebas que estime convenientes para su defensa, concretando los medios de prueba de que pretendan valerse.
- c) Presentar cuantas alegaciones, documentos y justificantes estime convenientes.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya recibido alegación alguna, se continuará con la tramitación del procedimiento, informándole que el Instructor del mismo podrá acordar de oficio la práctica de aquellas pruebas que considere pertinentes.

**CUARTO.-** En cualquier momento de la tramitación del procedimiento y con suspensión del mismo, el interesado podrá ejercitar su derecho a la recusación contra el Instructor, si concurre alguna de las causas recogidas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**QUINTO.-** En el supuesto de que Vodafone de España, S.A. reconozca su responsabilidad en los hechos citados se podrá, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1398/1993, dictar resolución directamente sin necesidad de tramitar el procedimiento en su totalidad. No obstante se le informa de su derecho a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable.



**SEXTO.-** Este Acuerdo deberá ser comunicado al Instructor nombrado, dándole traslado de cuantas actuaciones existan al respecto en el expediente. Asimismo, deberá ser notificado a los interesados.

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 en 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Ignacio Redondo Andreu, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.***