

RESOLUCIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PORTABILIDAD DE LA NUMERACIÓN DURANTE EL PERIODO DE ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

PORT/DTSA/001/20 GESTIÓN DE PORTABILIDADES ESTADO DE ALARMA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 5 de abril de 2020

I ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declara el estado de alarma en España, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Segundo.- Posteriormente, el artículo 20 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, impuso la suspensión del derecho de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones a obtener la portabilidad de su número telefónico y se ordenó a los proveedores de servicios de telecomunicaciones que suspendieran todas las operaciones de portabilidad de numeración fija y móvil que no estuvieran ya en curso, excepto en casos excepcionales de fuerza mayor. En consecuencia, el día 17 de marzo de 2020 se suspendieron por los operadores todas las operaciones de portabilidad que no estaban en curso.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 8/2020 viene a reconocer expresamente el carácter imprescindible y estratégico de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, especialmente en la crisis sanitaria actual.

Una de las prioridades de esta situación excepcional ha consistido en asegurar la conectividad y el mantenimiento de la calidad en las redes de los operadores, para gestionar todo el tráfico incremental que se preveía -y de hecho se está cursando- en esta situación de alarma. Además del incremento de llamadas móviles y fijas y acceso a contenidos audiovisuales, se ha producido un aumento del uso de herramientas ligadas al trabajo no presencial (teletrabajo). De hecho, el teletrabajo es mencionado en el Real Decreto-ley 8/2020 como un instrumento de primer orden para garantizar la continuidad de aquellas actividades empresariales, económicas y sociales que puedan ser llevadas a cabo sin necesidad de poner en riesgo la salud de las personas, evitando así su desplazamiento.

De este modo, el Real Decreto-ley 8/2020 estableció, en su artículo 18, la obligación de que los operadores garanticen a los usuarios el mantenimiento de los servicios de comunicaciones electrónicas y la conectividad de banda ancha.

Tercero.- El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, ha modificado el artículo 20 del Real Decreto-ley 8/2020. Esta modificación ha supuesto que, a partir del 1 de abril –fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020-, se reabra la necesidad de atender a determinadas solicitudes de portabilidad en la medida en la que en las operaciones necesarias para su provisión no sean necesarias la presencia, ya sea de los operadores involucrados o sus agentes, ya sea del usuario.

Esta nueva situación ha provocado una dificultad sobrevenida a la hora de que los operadores puedan cumplir de forma adecuada con sus obligaciones de asegurar el derecho a la conservación de los números de abonado que puedan ser tramitadas de acuerdo con la normativa vigente en el marco del estado de alarma declarado y, en particular, en el cumplimiento de los cupos correspondientes a cada operador en cumplimiento de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la portabilidad de numeración telefónica móvil, aprobada el 7 julio 2011 por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de servicios de tarifas especiales y de numeración personal en caso de cambio de operador, aprobada por la CNMC en noviembre 2015.

Cuarto.- Los problemas identificados han sido puestos de manifiesto a esta Comisión, tanto por determinados operadores afectados, como por la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP) y la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM).

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial de la CNMC y objeto de la resolución

Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), corresponde a este organismo realizar las funciones atribuidas por la Ley General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo.

Entre las funciones que señala la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), el artículo 70.2.f) establece que compete a la CNMC *“fijar las características y condiciones para la conservación de los números en aplicación de los aspectos técnicos y administrativos que mediante real decreto se establezcan para que ésta se lleve a cabo”*.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 de la LGTel –que regula el ejercicio por parte de los usuarios finales del derecho a la conservación de la numeración-, la disposición sexta de la Circular 1/2008, de 19 de junio, aprobada por la extinta CMT, sobre conservación y migración de numeración telefónica¹ establece la facultad de este organismo para aprobar las especificaciones técnicas de portabilidad, cuando así lo estime necesario, estando los operadores obligados a garantizar el derecho de los abonados a la conservación de la numeración y la continuidad en la prestación de los servicios en las condiciones establecidas por este organismo público.

En ejercicio de tales competencias, en fecha 4 de mayo de 2017 se dictó la Resolución por la que se modifican las especificaciones técnicas de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración móvil en caso de cambio de operador (expediente PORT/DTSA/001/16), consolidando las especificaciones que son aplicables a la portabilidad móvil actualmente (en adelante, la especificación técnica de portabilidad móvil). Asimismo, la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica y de servicios de tarifas especiales y de numeración personal en caso de cambio de operador fue aprobada por la CNMC en noviembre 2015.

Las condiciones y procedimientos para el ejercicio por los usuarios finales del derecho a la conservación de la numeración están desarrollados en estas especificaciones, y a la CNMC compete la supervisión de su cumplimiento por parte de los operadores.

¹ Circular 1/2008, de 19 de junio, sobre conservación y migración de numeración telefónica, modificada por la Circular 3/2009, de 2 de julio.

Por otro lado, la adopción de la medida provisional que aquí se acuerda se fundamenta en lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según el cual:

“2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.”

La competencia para su adopción corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria de acuerdo con lo previsto en los artículos 6, 20.1 y 21.2 de la LCNMC y en el artículo 8.2.e) del Estatuto Orgánico, aprobado mediante Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

SEGUNDO.- Urgencia y necesidad de la medida provisional

Tal y como se ha señalado en los antecedentes de esta resolución, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declara el estado de alarma en España, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Posteriormente, en fecha 17 de marzo, se dictó el Real Decreto-ley 8/2020, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. En dicha norma, se reguló la suspensión de la portabilidad, en los siguientes términos:

“Artículo 20. Suspensión de la portabilidad.

Mientras esté en vigor el estado de alarma, no se realizarán por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas campañas comerciales extraordinarias de contratación de servicios de comunicaciones electrónicas que requieran la portabilidad de numeración, en la medida que puede incrementar la necesidad de los usuarios de desplazarse físicamente a centros de atención presencial a clientes o de realizar intervenciones físicas en los domicilios de los clientes para mantener la continuidad en los servicios.

Con este mismo fin, mientras esté en vigor el estado de alarma, se suspenderán todas las operaciones de portabilidad de numeración fija y móvil que no estén en curso, excepto en casos excepcionales de fuerza mayor.”

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, ha modificado el artículo 20, en los siguientes términos:

“Artículo 20. Suspensión de la portabilidad.

Mientras esté en vigor el estado de alarma, no se realizarán por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas campañas comerciales extraordinarias de contratación de servicios de comunicaciones electrónicas que requieran la portabilidad de numeración, en la medida que puede incrementar la necesidad de los usuarios de desplazarse físicamente a centros de atención presencial a clientes o de realizar intervenciones físicas en los domicilios de los clientes para mantener la continuidad en los servicios.

Con este mismo fin, mientras esté en vigor el estado de alarma, se suspenderán todas las operaciones de portabilidad de numeración fija y móvil que no estén en curso para cuya materialización sea necesaria la presencia ya sea de los operadores involucrados o sus agentes, ya sea del usuario, excepto en casos excepcionales de fuerza mayor. En aquellos supuestos en que se hubiese iniciado una operación de portabilidad y hubiese que suspenderla por requerir la realización de alguna actuación presencial para completar el proceso, los operadores involucrados deberán garantizar que dicha operación de portabilidad no se complete y que en ningún momento se interrumpa el servicio al usuario.

Mientras esté en vigor el estado de alarma, los operadores proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas no podrán incrementar los precios de los servicios en los contratos ya celebrados, ya sea de abono o de prepago, siempre que dichos servicios pudieran dar lugar a operaciones de portabilidad de numeración fija y móvil una vez finalizado el estado de alarma, pero que actualmente no pueden serlo por ser objeto de la suspensión establecida en el presente artículo. El Secretario de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales podrá dictar instrucciones para la aplicación y aclaración de esta medida.”

En consecuencia, el día 17 de marzo de 2020 se suspendieron todas las operaciones de portabilidad que no estuvieran en curso, habiéndose modificado esta medida a partir del 1 de abril –fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020–, de manera que actualmente están suspendidas las operaciones de portabilidad “*para cuya materialización sea necesaria la presencia ya sea de los operadores involucrados o sus agentes, ya sea del usuario*”.

Esta regulación ha de ponerse en relación con las medidas sanitarias de contención adoptadas por el Gobierno, que han supuesto una reducción de la actividad económica y social de forma temporal y una restricción de la movilidad y ha paralizado la actividad de numerosos sectores.

La sucesión de normas referidas, unida a la situación fáctica descrita en los antecedentes de hecho, hace necesario que esta Sala dicte de oficio y de forma urgente, determinadas medidas provisionales que vengan a dar una respuesta lo más ágil posible para que se puedan seguir tramitando las portabilidades de números, tanto fijos como móviles, en las mejores condiciones y que éstas cumplan, a su vez, con los objetivos que se persiguen por las normas reguladoras del estado de alarma y la normativa sectorial de las comunicaciones electrónicas.

TERCERO.- Contenido y alcance de la medida provisional

El Real Decreto-ley 8/2020 reconoce el carácter imprescindible y estratégico de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, especialmente en la crisis sanitaria actual.

Una de las prioridades de esta situación excepcional ha consistido en asegurar la conectividad y el mantenimiento de la calidad de las redes de los operadores, para gestionar todo el tráfico incremental que se preveía -y de hecho se está cursando- en esta situación de alarma. Además del incremento de comunicaciones móviles y fijas y acceso a contenidos audiovisuales, se ha producido un aumento del uso de herramientas ligadas al trabajo no presencial (teletrabajo). De hecho, el teletrabajo es mencionado en el Real Decreto-ley 8/2020 como un instrumento de primer orden para garantizar la continuidad de aquellas actividades empresarias, económicas y sociales que puedan ser llevadas a cabo sin necesidad de poner en riesgo la salud de las personas, evitando así su desplazamiento.

De este modo, el Real Decreto-ley 8/2020 estableció, en su artículo 18, la obligación de que los operadores garanticen a los usuarios el mantenimiento de los servicios de comunicaciones electrónicas y la conectividad de banda ancha.

Como ya se ha analizado, con el objetivo de proteger la salud pública en esta situación de alarma y el obligado confinamiento, el artículo 20 del Real Decreto-ley 8/2020 suspendió todas las operaciones de portabilidad que no estuvieran en curso, excepto en casos de fuerza mayor, y la modificación efectuada en la redacción del artículo 20 por el Real Decreto-ley 11/2020 levanta la suspensión de la portabilidad para todas aquellas portabilidades que no requieran la necesidad de los usuarios de desplazarse físicamente a centros de atención de los operadores, ni la intervención física en el domicilio de los clientes por parte de los técnicos de los operadores o sus agentes.

En la práctica, esta modificación del artículo 20 permitiría realizar y cursar con normalidad:

- (i) aquellas portabilidades móviles que puedan ejecutarse sin necesidad de que el cliente se desplace o pueda ser actualizada over-the-air,
- (ii) todas las portabilidades fijas de numeraciones de tarifas especiales, y
- (iii) aquellas portabilidades de números fijos geográficos que no necesiten desplazamiento del técnico al domicilio del cliente.

Es importante señalar que las solicitudes de portabilidad que se cursan a través de las plataformas de portabilidad centralizadas -Nodo Central en móvil y Entidad de Referencia en fija- no incluyen información que permita distinguir si es necesario el desplazamiento del cliente o del técnico al domicilio del cliente.

A. Medidas provisionales a adoptar durante la declaración del estado de alarma en relación con la portabilidad móvil

Los cupos diarios de solicitudes de portabilidad móvil están regulados en el apartado 6.2.3 de la especificación técnica.

La existencia de estos cupos diarios de solicitud tiene una motivación puramente técnica, que no es otra que evitar que un operador de forma sorpresiva pudiera solicitar un número de portabilidades que pudiera poner en riesgo tanto el rendimiento del nodo central como la capacidad del operador donante de gestionar dicho volumen de solicitudes.

Por este motivo, tal como se indica en la especificación, cuando un nuevo operador se integra en el nodo central se le asigna el valor inicial del cupo (1.000 para solicitudes individuales y 50 para solicitudes múltiples), actualizándose al alza dicho valor en función de la demanda existente², según se detalla en la propia especificación, con el objetivo de que, en ningún momento, la existencia de dicho cupo limite la posibilidad de un usuario de portar su número. El día anterior a la declaración del estado de alarma los niveles de cupo se encontraban entre el nivel A (1.000 solicitudes individuales diarias) y el nivel I (19.000 solicitudes diarias), en función del operador.

Resulta imprescindible fijar criterios sobre los cupos que permitan ordenar la portabilidad móvil de forma coherente y adecuada a las circunstancias descritas, y que favorezcan la seguridad jurídica de operadores y usuarios.

² Se deberán aumentar los cupos diarios por operador y tipo de solicitud cada vez que el número de solicitudes de portabilidad que afecten a dicho operador en rol donante para ese tipo de solicitud desborde el cupo vigente, ocurriendo esta circunstancia en cuatro días distintos durante un período de 8 días hábiles consecutivos.

Por ello, a fin de que todos los agentes puedan progresivamente movilizar los recursos organizativos dentro de los límites que permita el estado de alarma declarado, **es necesario fijar de forma provisional un porcentaje del 25% en el cupo de portabilidades por operador sobre la base del cupo que cada operador tuviera atribuido con carácter previo a la declaración del estado de alarma. Dicho porcentaje se verá incrementado por tramos sucesivos del 15% en función de los criterios establecidos en las especificaciones hoy vigentes³.**

Esta medida provisional conjuga proporcionalmente, a juicio de esta Sala, la necesidad de cumplir el Real Decreto-ley 11/2020 y la de garantizar los derechos de conservación de la numeración de los usuarios finales que quieran portarse, con las dificultades de los operadores en reactivar toda la operativa de las operaciones de portabilidad –tras los cambios normativos acontecidos-.

B. Medidas provisionales a adoptar durante la declaración del estado de alarma en relación con la portabilidad fija

En el caso de la portabilidad fija, habida cuenta que, en la mayoría de los casos, será necesario el desplazamiento de personal al domicilio del abonado, y, por tanto, de acuerdo con el Real Decreto-ley 11/2020, no se podrá llevar a cabo, se entiende justificado establecer **un límite técnico transitorio por operador de 50 portabilidades al día.**

C. Otras medidas relativas a la operativa de portabilidad en aplicación del Real Decreto-ley 11/2020

En cumplimiento de lo estipulado en el Real Decreto-ley los operadores están obligados a suspender cualquier actividad de contratación que suponga realizar portabilidades con desplazamiento en el periodo de alarma, por el riesgo que supone para los usuarios y personal técnico.

Un hecho relevante que conviene tener en cuenta en la aplicación del Real Decreto-ley de referencia es el contexto de comercialización de los servicios de comunicaciones electrónicas. Es una realidad que actualmente el 75% de los servicios fijos y el 79% de los servicios móviles (de contrato) se comercializan empaquetados⁴, estando vinculados en el mismo paquete la línea fija, el acceso a Internet y una o varias líneas móviles. Por consiguiente, los cambios de operador son mayoritariamente multiservicio. Así, aunque la portabilidad de numeración fija y móvil se realiza mediante cauces operativos diferentes (al

³ Se deberá aumentar el porcentaje inicial (25%) en 15 puntos porcentuales cada vez que el número de solicitudes de portabilidad que afecten a dicho operador en rol donante para ese tipo de solicitud desborde el valor derivado del porcentaje vigente sobre su cupo, ocurriendo esta circunstancia en cuatro días distintos durante un período de ocho días hábiles consecutivos.

⁴ Informe Económico Sectorial de la CNMC del ejercicio 2018.

haber dos plataformas diferenciadas), los operadores comercializan ambos servicios de manera conjunta.

Dada la prohibición mencionada en vigor durante el estado de alarma, se ha de aplicar esta restricción del Real Decreto-ley también de forma conjunta a los paquetes multiservicio. De esta forma, la mayoría de los cambios de operador hacia paquetes convergentes se deberían ver suspendidos, puesto que, a pesar de poderse llevar a cabo la portabilidad de las líneas móviles sin necesidad de que el cliente se desplace, la portabilidad de la línea fija en la mayoría de casos viene asociada a un cambio de infraestructura física del acceso del cliente, para lo que se requiere la intervención de personal técnico en el domicilio del cliente.

Aplicado a este contexto, el Real Decreto-ley 11/2020 menciona que *“en aquellos supuestos en que se hubiese iniciado una operación de portabilidad y hubiese que suspenderla por requerir la realización de alguna actuación presencial para completar el proceso, los operadores involucrados deberán garantizar que dicha operación de portabilidad no se complete y que en ningún momento se interrumpa el servicio al usuario”*.

En consecuencia, si bien los operadores convergentes pueden seguir recibiendo solicitudes de cambio de operador, ya sea de servicios individuales o servicios convergentes, solo podrán hacer efectivas durante el periodo de alarma las portabilidades móviles o fijas que no requieran desplazamientos ni del usuario ni del personal técnico. Se podría dar lugar a casos en que la comercialización de cambios de operador multiservicio o empaquetados permita llevar a cabo técnicamente la portabilidad de la línea o líneas móviles, pero la portabilidad fija junto a su correspondiente servicio asociado de banda ancha, deban quedar suspendidos.

Esta situación en la que el cliente no puede finalizar por el momento con éxito su cambio de operador multiservicio podría generar inconvenientes e incluso la pérdida del servicio al cliente, si éste da de baja su servicio fijo por error antes de poder completar la portabilidad pendiente, así como complicaciones operativas o comerciales al operador que debe mantener el servicio de banda ancha al cliente a pesar de haber portado éste la línea o líneas móviles asociadas al paquete.

Por otro lado, dado que una parte de los servicios incluidos en el paquete convergente no podría llevarse a cabo y queda suspendido, también se incrementarían las complicaciones en la gestión del derecho del usuario a desistir de la contratación del paquete a lo largo de todo el periodo de alarma, a pesar de haber iniciado el disfrute del servicio móvil.

Para evitar estas situaciones perjudiciales, mientras dure el estado de alarma, **los operadores podrán continuar comercializando servicios o productos empaquetados y recabando el consentimiento del usuario para cambiar de**

operador multiservicio, pero solo podrán materializar aquellos cambios de operador en los que el conjunto de servicios fijos y móviles asociados al paquete puedan ser portados sin necesidad de desplazamiento de personal técnico al domicilio del cliente o del usuario al centro de atención del operador, excepto en casos excepcionales de fuerza mayor.

En todo caso, cuando se trate de un servicio convergente, **la portabilidad del número o números móviles no podrá realizarse si ésta está vinculada a un acuerdo del usuario con el operador de realizar la portabilidad de la numeración telefónica fija una vez finalizado el estado de alarma.**

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

RESUELVE

PRIMERO.- Adoptar la medida provisional consistente en modificar los cupos diarios de portabilidad móvil en los términos expuestos en el fundamento TERCERO, apartado A, de esta resolución.

SEGUNDO.- Adoptar la medida provisional consistente en fijar los cupos diarios de portabilidad fija en los términos expuestos en el fundamento TERCERO, apartado B, de esta resolución.

TERCERO.- Instar al cumplimiento de las medidas relativas a la operativa de portabilidad contempladas en el fundamento TERCERO, apartado C, de esta resolución.

CUARTO.- Estas medidas serán eficaces a partir del día siguiente al de su notificación.

QUINTO.- Dar traslado de la presente resolución a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales para su consideración en el ámbito de sus competencias y de las medidas que se están adoptando durante la actual crisis sanitaria.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a la AOP, a la AOPM y al resto de interesados, haciendo saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que cabe interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su

notificación, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional tercera del RD 463/2020, en relación con la suspensión de los plazos procesales.